



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il Patto di stabilità Interno in Italia: una valutazione della regola fiscale e un'applicazione agli enti locali della Regione Lazio

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il Patto di stabilità Interno in Italia: una valutazione della regola fiscale e un'applicazione agli enti locali della Regione Lazio / F.GASTALDI; L.GIURIATO; C.RAPALLINI. - STAMPA. - (2007), pp. 115-169.

Availability:

This version is available at: 2158/330949 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)



REGIONE LAZIO

S V I L U P P O L A Z I O - S E R V I Z I O S T U D I

Regione

Regione Lazio

Rapporto sulla Finanza Locale del Lazio 2007

Regione Lazio Rapporto sulla Finanza Locale del Lazio 2007



REGIONE LAZIO



EDIESSE



EDIESSE



Rapporti



REGIONE LAZIO



SVILUPPOLAZIO

Regione Lazio
Sviluppo Lazio - Servizio Studi

Rapporto
sulla Finanza Locale del Lazio
2007



EDIESSE

La ricerca è stata coordinata da Antonio Pedone, professore ordinario di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

Il presente Rapporto è stato realizzato con il supporto finanziario dell'Assessorato al Bilancio, Programmazione Economico-Finanziaria e Partecipazione, Direzione Regionale Programmazione Economica.

Il presente volume è stampato su carta riciclata.

© Ediesse 2007

Casa editrice Ediesse s.r.l.

Via dei Frentani 4/A - 00185 Roma

Tel. 06/44870283-325 Fax 06/44870335

In Internet:

Catalogo: [http:// www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

E-mail: ediesse@cgil.it

Progetto grafico: Antonella Lupi

Indice

PRESENTAZIONE	
<i>di Piero Marrazzo</i>	9
PREFAZIONE	
<i>di Luigi Nieri</i>	13
PARTE PRIMA	
La spesa	
1 LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE LAZIO	
<i>di A. Fontana, V. Russo</i>	19
1.1 Introduzione	19
1.2 L'analisi dei dati di spesa	20
1.2.1 I dati utilizzati	20
1.2.2 La spesa pubblica nella Regione Lazio	22
1.2.3 L'analisi settoriale della spesa pubblica	27
1.3 Conclusioni	46
APPENDICE 1	
I dati sulla finanza pubblica degli Enti territoriali del Lazio	49
APPENDICE 2	69
2 LA SPESA SANITARIA	
<i>di G. Gabrielli, A. Morgia, E. Paladini</i>	81
2.1 Introduzione	81
2.2 La spesa sanitaria nel Lazio (2000-2006)	82

2.3	Il risanamento finanziario	92
2.3.1	<i>Il controllo della spesa farmaceutica</i>	92
2.3.2	<i>Posti letto: l'efficienza sta nel pubblico</i>	94

PARTE SECONDA

Le entrate

3	IL FINANZIAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO: LO STATO DELL'ARTE <i>di P. Liberati</i>	99
3.1	Introduzione	99
3.2	Alcuni dati aggregati	100
3.3	I tributi propri	101
3.3.1	<i>L'IRAP</i>	101
3.3.2	<i>L'addizionale regionale IRPEF</i>	106
3.4	I tributi devoluti	109
3.4.1	<i>La compartecipazione IVA</i>	109
3.5	Il futuro del sistema perequativo	112
4	IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO IN ITALIA: UNA VALUTAZIONE DELLA REGOLA FISCALE E UN'APPLICAZIONE AGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE LAZIO <i>di F. Gastaldi, L. Giuriato, C. Rapallini</i>	115
4.1	Introduzione	115
4.2	Il Patto di Stabilità Interno in Italia: una disciplina fiscale in continua evoluzione	116
4.2.1	<i>Il vincolo posto tra il 1999 ed il 2007 a Regioni, Province e Comuni</i>	117
4.2.2	<i>Le sanzioni e le informazioni disponibili per la valutazione del provvedimento</i>	122
4.2.3	<i>I dati elaborati e resi pubblici: le relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento</i>	123

4.2.4	<i>I risultati del Patto interno sui conti economici delle Amministrazioni Comunali</i>	127
4.3	La disciplina più recente: il Patto di Stabilità Interno per gli anni 2007-2010	134
4.3.1	<i>Il Patto disegnato dalla Legge Finanziaria 2007: Regioni e Province autonome</i>	134
4.3.2	<i>Il Patto disegnato dalla Legge finanziaria 2007: Comuni e Province</i>	136
4.3.3	<i>Alcune osservazioni sul Patto 2007 per gli enti locali</i>	138
4.3.4	<i>Le modifiche introdotte del disegno di Legge finanziaria 2008</i>	140
4.4	L'applicazione del Patto di Stabilità Interno agli enti locali della regione Lazio nel periodo 2007-2010	142
4.4.1	<i>Comuni e Province del Lazio: un quadro di sintesi</i>	142
4.4.2	<i>L'applicazione del Patto alle Province del Lazio</i>	145
4.4.3	<i>L'applicazione del Patto ai Comuni del Lazio</i>	147
4.4.4	<i>Una valutazione delle modifiche introdotte dal disegno di Legge finanziaria 2008</i>	154
4.5	Conclusioni: una valutazione del nuovo Patto	169

PARTE TERZA

La finanza dei Comuni

5 LA FINANZA COMUNALE

	<i>di S. Fedeli</i>	177
5.1	Introduzione	177
5.2	Alcuni fatti stilizzati	180
5.3	La finanza pubblica dei Comuni del Lazio: l'aggregato regionale dei Comuni	182
5.3.1	<i>Confronto tra entrate e spese</i>	183
5.3.2	<i>Le entrate (accertamenti)</i>	186
5.3.3	<i>Le spese del Lazio</i>	192
5.4	La finanza pubblica dei Comuni del Lazio: gli aggregati provinciali	204

PARTE QUARTA

Focus

6 LA REGIONE LAZIO E L'EUROPA Un'analisi comparata a livello regionale

di G. Eusepi, A. Cepparulo, F. Verrecchia

- 6.1 La transizione del ruolo delle Regioni nel panorama europeo
- 6.2 Un'analisi regionale comparata
 - 6.2.1 *Analisi territoriale*
 - 6.2.2 *Background economico generale*
 - 6.2.3 *Occupazione*
 - 6.2.4 *Ricerca e innovazione*
 - 6.2.5 *Coesione sociale*
- 6.3 Il Lazio e le regioni strutturalmente omogenee
 - 6.3.1 *La Metodologia di analisi BCRA-PSG (Bilevel Comparative Regional Analysis - Performances in Structural Grid)*
 - 6.3.2 *Classificazione «strutturale» delle unità regionali: urbanizzazione, base occupazionale complessiva e specializzazione terziaria*
 - 6.3.3 *Riduzione delle variabili della short list*
 - 6.3.4 *Classificazione sulla base dei risultati di performance*
 - 6.3.5 *Confronto tra le performance delle regioni appartenenti alla cella della griglia strutturale contenente la Regione Lazio*
- 6.4 Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

GLI AUTORI

Presentazione di Piero Marrazzo*

Il processo federalista, avviato a inizio decennio, è lungi dall'essere compiuto. Tanto che, nel susseguirsi delle leggi finanziarie, continuano a comparire disposizioni volte a modificare, aggiustare e ridefinire le regole che presiedono ai rapporti fra Stato centrale e Amministrazioni locali. Ne è esempio tipico la continua riscrittura del Patto di stabilità interno, i cui i vincoli sono stati di volta in volta posti sul saldo complessivo piuttosto che sulla sola spesa o calcolati modificando gli stessi criteri contabili di riferimento. In questa cornice di residua indeterminazione, il Rapporto mette in luce le principali specificità della nostra Regione.

Quinto in Italia per dimensione del PIL pro capite, il Lazio presenta il più basso livello di spesa pubblica autonoma fra le Regioni a statuto ordinario: 1.205 euro per abitante, contro una media nazionale di 2.088 euro (1.886 per le sole regioni a statuto ordinario). Nel contempo proprio nel Lazio, in quanto sede della capitale, risulta particolarmente elevata la dimensione della spesa pubblica attivata dall'Amministrazione centrale: 21.502 euro pro capite, a fronte di una media italiana di 15.964 euro. Cifre che portano gli estensori del Rapporto a osservare come la singolarità del caso del Lazio: con la spesa pubblica del settore centrale che sembra avere in parte sostituito alcune funzioni che nelle altre Regioni sono tipicamente sostenute dagli Enti territoriali.

Una simile situazione può apparire vantaggiosa laddove si ritenga, come è corretto ritenere, che il controllo dei disavanzi pubblici debba essere attuato principalmente attraverso un contenimento delle spese e solo in second'ordine ricorrendo a un aumento del prelievo. La questione è però più complessa. Ancora i dati del Rapporto evidenziano come il Lazio sia la Regione che riserva la maggiore quota di risorse pubbliche al settore sanita-

* Presidente della Regione Lazio.

rio. Se è vero cioè che spendiamo meno di altre Regioni, è allo stesso tempo vero che meno di altre Regioni riusciamo a decidere dove destinare le risorse pubbliche. In sostanza, lo spazio residuo per le scelte di tipo allocativo (quali settori di intervento promuovere, dove investire, quali indirizzi imprimere a società ed economia regionali) è soltanto marginale.

Ne pagano lo scotto tutte le altre politiche, alle quali la Regione vorrebbe invece destinare un ammontare più cospicuo di risorse. Un esempio tipico, richiamato anche nel Rapporto, è quello delle politiche di sostegno dei settori produttivi, che in qualche misura influiscono sulle prospettive di crescita della Regione. Su questo aspetto, i dati di bilancio pubblico utilizzati nel Rapporto possono essere rafforzati dai risultati a cui approda un recente studio di Unioncamere. Dal 2000, per effetto della devoluzione delle competenze in materia di politiche industriali, le erogazioni dello Stato centrale a favore dei settori produttivi laziali sono diminuite del 30%. La nostra Regione non è riuscita a contrastare questo dimagrimento di risorse ed anzi vi ha contribuito, riducendo di oltre il 40% le erogazioni di propria spettanza. Contrazione che solo in parte è stato possibile controbilanciare mediante l'utilizzo dei fondi comunitari.

L'esempio riferito alle misure per i settori produttivi può facilmente essere esteso ad altri campi di intervento: dalle politiche sociali, agli interventi per l'ambiente, alle decisioni in tema di infrastrutturazione del territorio. Per allargare l'ambito delle scelte è allora importante restituire alla politica regionale la sua funzione allocativa, oggi sacrificata in misura assai maggiore che nella media delle regioni italiane.

Come recuperare questa funzione? Sarebbe profondamente sbagliato pensare di ricorrere a un aumento delle risorse pubbliche, che altro non significherebbe se non accrescere il livello di pressione fiscale imposto a cittadini e imprese. Va ricordato a tal riguardo che, nel confronto con le altre Regioni, i valori del gettito IRPEF e le aliquote sull'addizionale IRPEF sono già ai massimi livelli. Bisogna allora pervenire a una diversa distribuzione della spesa pubblica regionale e questo significa ridurre l'assorbimento di risorse da parte del settore sanitario. Per questi motivi, le iniziative adottate per rientrare dal disavanzo sanitario assumono nella nostra Regione un rilievo particolare, configurandosi come un vero e proprio investimento sul futuro.

Non sorprendentemente, il Rapporto considera emblematico il caso del Lazio nel campo della spesa sanitaria. Si osserva in generale come un'architettura istituzionale basata sul dualismo fra un governo centrale, che decide il livello dei finanziamenti, e un sistema regionale, a cui viene affidata

la gestione della spesa, non abbia fino a oggi disciplinato i comportamenti delle Amministrazioni locali. Il caso del Lazio è emblematico proprio nell'evidenziare l'assenza di un effetto disciplina. Tra il 2000 e il 2005, sono sempre i dati del Rapporto a ricordarcelo, la spesa sanitaria è aumentata nella nostra Regione del 51% (36% nel resto d'Italia), mentre il disavanzo è giunto a sfiorare la cifra di 1,8 miliardi di euro (quasi un terzo dell'intero disavanzo nazionale).

Dal 2006 si è però riusciti a invertire la tendenza, stabilizzando il livello della spesa (+0,7% sul 2005 a fronte di una media nazionale dell'1,8%) e riducendo il disavanzo sotto il valore di 1,7 miliardi. Risultato di un rinnovato impegno nel controllo della spesa sanitaria, che è venuto a collocarsi in un quadro istituzionale reso più cogente dall'introduzione di penalizzazioni automatiche, sotto forma di aumento delle imposte locali, in caso di determinazioni di disavanzi. Il Piano di rientro sottoscritto poco meno di un anno fa dalla Regione e dal Governo centrale costituisce lo strumento operativo nel quale trova attuazione il nuovo quadro istituzionale.

L'implementazione del Piano è nel pieno del suo corso. Secondo i dati attualmente disponibili, nel 2007 la spesa si sarebbe ridotta di oltre 400 milioni di euro; il disavanzo, per via del contestuale aumento di entrate, sarebbe diminuito in misura più consistente, di quasi 600 milioni di euro. Risultati di assoluto rilievo, ma ancora insufficienti rispetto agli ambiziosi obiettivi fissati dal Piano, che prevede l'azzeramento del disavanzo sanitario nel breve arco di un triennio. Se l'emergenza sembra finalmente alle spalle, restano importanti sforzi da compiere, già resi concreti dalle misure adottate dalla Giunta regionale alla fine dello scorso anno.

Le analisi del Rapporto offrono un forte sostegno quantitativo e teorico alle scelte politiche che hanno portato ad assumere un simile impegno. La lettura del Rapporto rende chiaro come l'annullamento del deficit sanitario non costituisca un atto di mero rispetto di vincoli imposti esternamente dal governo centrale, bensì un passo necessario per restituire una funzione allocativa alla politica regionale. Una funzione che crediamo vada recuperata per intero e che è importante sia accompagnata da una seria prospettiva di abbassamento del carico fiscale gravante su cittadini e imprese della nostra Regione.

A questo riguardo, alcune lezioni possono essere tratte dalla prima fase di attuazione del Piano di rientro. Innanzitutto, è possibile uscire dalla logica perversa per cui i livelli essenziali di assistenza possono essere garantiti soltanto attraverso un ammontare crescente di spesa pubblica. Non è vero e ne è dimostrazione il successo ottenuto nel contenimento della spesa far-

maceutica. Le evidenze del Rapporto mostrano – e i dati di fonte OSMED confermano – che a tutto il terzo trimestre 2007 la Regione Lazio aveva conseguito la massima riduzione di spesa farmaceutica sul territorio nazionale, raggiungendo una percentuale di diminuzione del 15%. Senza incorrere in proteste da parte di cittadini, che non sono stati colpiti nei livelli di assistenza loro garantiti.

La seconda lezione che dobbiamo trarre è che può essere opportuno esplicitare il vincolo di bilancio con cui si confronta la Regione. Predeterminare il vincolo di bilancio non è un modo per tirarsi fuori dalle responsabilità di governo, ma al contrario l'unica via percorribile per recuperare le funzioni allocative lungo le quali è auspicabile torni a muoversi la politica economica regionale. Quelle stesse funzioni sulle quali, come puntualmente richiama il Rapporto, si fonda il vantaggio comparato di un vero sistema federale. Ed è questo l'investimento sul futuro che la nostra Regione è chiamata a compiere.

Prefazione di Luigi Nieri*

L'informazione, la partecipazione e la trasparenza devono essere i pilastri delle politiche economiche e di bilancio regionali. A volte intesi come fastidiosi corollari, a volte considerate questioni marginali, sono invece i fondamenti di ogni scelta politica. Il Rapporto sulla finanza locale si muove in questa direzione: vuole essere uno strumento di conoscenza, di comunicazione, di analisi, e, se riproposto con continuità, di verifica delle scelte finanziarie della nostra regione. Un nuovo punto di osservazione, che mette a fuoco la realtà degli enti locali: analizzandone la dinamica di entrate e spese, l'evoluzione delle basi imponibili e gli interventi nei diversi settori di spesa, sia ordinaria sia di investimento.

È nella democrazia del bilancio il fondamento di una democrazia aperta al controllo del cittadino sulle scelte pubbliche. I governi regionali, non meno di quelli centrali, devono cioè essere sottoposti ad una norma democratica di verifica del loro operato: il che non significa ridurre all'impotenza il decisore politico, ma soltanto rendere chiaro a tutti l'indirizzo e le conseguenze delle sue scelte.

Il Rapporto fornisce elementi preziosi per il giudizio e la verifica delle politiche pubbliche, al fine di valutarne efficacia ed efficienza in relazione agli obiettivi. Si tratta di un utile strumento di confronto per i decisori locali, ma anche per quello regionale che, in una prospettiva di programmazione e decentramento, deve avere un quadro preciso dei flussi di risorse pubbliche sul territorio, per trasferire funzioni e finanziamenti in modo adeguato ed incidere in forma efficace e condivisa con le politiche regionali. Per favorire questo processo nella legge finanziaria regionale per il 2008 è stata inserita una norma che renderà disponibili, in un archivio pubblico, i dati dei bilanci di tutti gli enti locali del Lazio subito dopo l'approvazione

* Assessore al Bilancio, Programmazione economica e Partecipazione della Regione Lazio.

da parte dei rispettivi consigli, finalmente annullando il ritardo temporale che attualmente si subisce utilizzando i dati forniti dal Ministero degli Interni.

Il Rapporto è un utile strumento per gli amministratori locali, in particolare in quei comuni dove è stato avviato il processo di partecipazione alla composizione del bilancio: nel Lazio sono moltissimi tanto da costituire un esempio unico in Europa. Per rendere la partecipazione sempre più penetrante ed in grado di influire sulle scelte allocative, è molto importante fornire adeguati strumenti conoscitivi: questo vuole essere il Rapporto sulla finanza locale.

La conoscibilità è uno degli elementi essenziali di ogni bilancio. Il Rapporto chiarisce come le fonti informative attualmente disponibili sulla finanza delle amministrazioni territoriali del Lazio, così come quelle delle altre regioni, siano molteplici e presentano diversi livelli di aggregazione e costruzione. Ciò rende complesso il confronto, che deve essere invece puntuale ed aggiornato. Per questo è importante avviare un processo di consolidamento dei conti pubblici, capace di fornire una efficace rappresentazione della Pubblica Amministrazione regionale. La prima aggregazione da compiere è quella tra il bilancio regionale e quello delle aziende sanitarie. Questo aggregato deve però essere integrato con i bilanci degli altri enti territoriali e con gli interventi diretti dello stato, per avere un quadro completo ed aggiornato dell'intervento pubblico nella regione.

Il Rapporto sulla finanza locale è lo strumento coerente con queste finalità.

Il Rapporto si apre con una disamina della spesa pubblica nella regione Lazio, utilizzando i dati relativi ai Conti Pubblici Territoriali (CPT). L'approccio è interessante perché consente di cogliere l'azione complessiva dell'operatore pubblico (incluse le aziende di diritto privato partecipate dalle amministrazioni) nelle diverse funzioni di spesa. Si tratta di un'analisi di tipo strutturale che, pertanto, non risente del limite temporale (2005) imposto dalla disponibilità dei dati. Nel prossimo futuro questi dati potranno registrare le variazioni determinate dalle politiche di sviluppo sostenibile messe in atto dalla amministrazione regionale in settori strategici: la raccolta differenziata dei rifiuti, la gestione delle acque, o ancora, gli impegni attivati per incrementare la mobilità su ferro.

Una parte del Rapporto è dedicata all'esame della spesa sanitaria del Lazio. Né potrebbe essere altrimenti, visto il peso di questa componente, rilevante per l'insieme della spesa pubblica sul territorio laziale e preponderante nel bilancio regionale. La storia della sanità della regione è nota ed

il periodo rappresentato nel Rapporto mostra chiaramente le gravi disfunzioni verificatesi nella prima parte del decennio in corso, nonché l'avvio dell'inversione di tendenza attuato da questa Giunta, che ha realizzato una imponente azione di chiarificazione contabile e riorganizzazione del sistema sanitario. È il caso di ricordare che nel 2007 è stata conseguita una riduzione dei costi di produzione di oltre 400 milioni rispetto all'anno precedente. L'obiettivo della legislatura si intravede ormai con nettezza: un sistema sanitario in equilibrio, che rilancia il settore pubblico e amplia l'offerta ai cittadini utilizzando al meglio le risorse disponibili.

Il Rapporto analizza le entrate regionali attraverso la disamina dei principali tributi indagandone la struttura e sviluppando un confronto tra le varie regioni. Dall'analisi si evince con chiarezza un elemento che si riflette fortemente nella politica di bilancio regionale: la natura di trasferimento di una quota rilevante delle entrate formalmente classificate come tributi propri. Questo elemento limita l'azione del decisore politico e produce un consistente ritardo nel trasferimento dei fondi dal centro ai livelli sottostanti, con grave pregiudizio dell'equilibrio tra competenza e cassa. D'altra parte il decreto legislativo 56 del 2000, primo tentativo di attuazione del federalismo fiscale, ha mostrato subito i suoi limiti, per l'incapacità di perequare aree territoriali tra loro significativamente diverse. Il suo superamento, con il disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in discussione al Parlamento, costituisce un banco di prova importante per la configurazione di un federalismo cooperativo e solidale, che non abbandona i più deboli al proprio destino, ma si pone l'obiettivo della crescita equilibrata e sostenibile di tutti. Il Lazio ha contribuito significativamente, nella Conferenza delle Regioni, all'affermazione di criteri di solidarietà, che sono in parte confluiti nella proposta legislativa.

Il nesso tra la finanza centrale e quella degli enti territoriali è rappresentato dal Patto di stabilità interno, che traduce la ripartizione dello sforzo necessario per il rispetto dei vincoli comunitari, di cui è garante il governo nazionale. Nel Rapporto viene fornita un'analisi critica dell'esperienza del Patto di Stabilità Interno in Italia, con particolare riferimento alle regole adottate in occasione delle Leggi finanziarie nazionali per il 2007 e il 2008 e ai risultati ottenuti dalle amministrazioni locali del Lazio. Per quanto la finalità di fondo del Patto sia condivisibile ed individuabile nella responsabilizzazione delle scelte finanziarie locali, emergono criticità rilevanti per la nostra regione (e non solo), ovvero: la relativa complessità delle regole fiscali, acuita dall'introduzione della competenza mista, che provoca l'assegnazione di obiettivi anche molto distanti dall'attuale posizione di bilancio

degli enti; l'introduzione di un regime più stringente per il complesso dei Comuni e delle Province del Lazio; l'opportunità dell'esclusione dal Patto dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che, se da un lato reca minore contributo ai fini del contenimento del disavanzo, dall'altro permette ai piccoli comuni, che già sostengono molte difficoltà, un maggiore grado di libertà. È auspicabile che nei prossimi anni, ai criteri di valutazione del rispetto del Patto, ricondotti in questa legislatura dal vincolo sulla spesa a quello sul saldo, con una maggiore autonomia per gli enti territoriali, si aggiungano altri elementi di misurazione delle *performance*, legati alla sostenibilità ambientale e sociale. Nei suoi documenti programmatici la regione Lazio ha avviato questo processo, affiancando a quelli tradizionali indicatori di qualità dello sviluppo regionale.

La finanza comunale rappresenta il fulcro del Rapporto, su cui lavorare nei prossimi anni. Dall'analisi emergono analogie e differenze, che caratterizzano la regione nella sua articolazione territoriale: si avvertono le difficoltà dei piccoli comuni, ma anche quelle dei grandi, il cui ambito di intervento rimane ampio ed oneroso. La finanza comunale ha molto da fare e molto fa, ma troppo spesso poco si conosce della sua variegata composizione.

Il Rapporto evidenzia la preponderanza della spesa sanitaria. È in ciò la vera anomalia della finanza regionale, cui molto si chiede ma che poche risorse ha a disposizione: anche in una regione come il Lazio che è seconda per contributo al prodotto interno lordo nazionale. Il percorso di risanamento è ormai avviato, per restituire alla nostra regione un ruolo significativo di intervento economico e sociale. Anche in una società acquisitiva quale è quella attuale, al pubblico – che sia Stato, Regione o Comune – molto ancora si chiede di fare, nella consapevolezza dei persistenti fallimenti del mercato. Il politico che ispiri la sua azione ad ideali di giustizia ed equità compie una scelta legittima e necessaria. Ma la sua azione sarà tanto più legittima quanto più sarà guidata dalla consapevolezza degli strumenti disponibili, e quanto più sarà in grado di renderne consapevoli i cittadini. È nel complesso passaggio dalla ambizione dei fini alla realtà dei mezzi la vera prova della politica: per incontrare senza infingimenti ed illusioni i bisogni e la fiducia dei cittadini. Un obiettivo da perseguire senza assecondare egoismi sociali e cercando di ridurre le iniquità strutturali.

PARTE PRIMA

La spesa

1.

La spesa pubblica nella Regione Lazio

di A. Fontana, V. Russo

1.1 Introduzione

Il vantaggio comparato che la teoria economica imputa ad un sistema federale è la maggiore efficienza derivante dal decentramento delle funzioni allocative. I beni pubblici locali dovrebbero essere prodotti e finanziati nelle aree in cui si trovano i cittadini che ne beneficiano nella quantità e qualità che meglio soddisfano le preferenze degli stessi. Fatta eccezione per alcuni beni pubblici puri (quale ad es. la ricerca scientifica pura) che esplicano i loro benefici a livello nazionale e sovranazionale, gran parte dei beni pubblici nazionali e ovviamente quelli locali esplicano i loro effetti in aree territoriali più o meno ampie e con maggiore o minore approssimazione delimitabili. Questo spiega bene quale può e deve essere il ruolo importante delle Amministrazioni decentrate nella fornitura di beni e servizi pubblici.

Invero gran parte dell'attività delle amministrazioni locali si è concentrata sinora, per ragioni storiche, su un'attività di tipo redistributivo interno alle singole giurisdizioni¹. Così può infatti essere considerata l'attività di gestione del servizio sanitario da parte delle Regioni, e quella relativa all'edilizia scolastica e all'assistenza delle Province e dei Comuni. La fornitura delle prestazioni sanitarie e così anche di quelle relative ai servizi di istruzione e assistenziali è infatti, prevista in diritto sulla base di criteri di uniformità. Queste attività interessano la gran parte delle risorse sinora assegnate ai livelli subcentrali di governo.

In questo contesto un certo interesse può destare la composizione delle risorse investite dai diversi livelli di governo nelle funzioni di tipo allocativo (formazione professionale, trasporti, energia, rifiuti, cultura, ambiente, politiche di sviluppo e del lavoro). La ricerca vuole fotografare quello che la

¹ Vedi al riguardo, il Rapporto annuale 2006, ISTAT, 2007.

Regione Lazio fa attualmente nei diversi rami della sua missione mettendone in evidenza la collocazione specifica nel contesto nazionale.

Nel paragrafo che segue è quantificato il contributo delle diverse amministrazioni all'attività di produzione di beni e servizi utilizzando le informazioni contenute nella banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

I CPT mostrano per una serie storica che va dal 1996 al 2005, la spesa consolidata sostenuta dai diversi livelli di governo (amministrazione centrale AC, regionale AR e locale AL) nei diversi settori di spesa (30 funzioni). Il vantaggio di questa rilevazione è che essa consente di cogliere non soltanto la spesa delle cosiddette Amministrazioni Pubbliche (così come individuate dal SEC95) ma anche di tutti quegli Enti il cui controllo direttamente o indirettamente è esercitato da parte delle Amministrazioni Pubbliche. Questo significa che i CPT consentono di cogliere la spesa delle società di diritto privato partecipate dalle amministrazioni locali, con cui le stesse hanno esternalizzato la produzione di diversi servizi pubblici.

Di questi dati viene analizzata la spesa per settori (funzioni) dei diversi livelli di governo comparando il contributo delle Amministrazioni della Regione Lazio con quello delle altre Regioni. L'analisi della spesa indica l'effettiva partecipazione all'attività di produzione di beni e servizi pubblici da parte dei diversi livelli di governo.

1.2 L'analisi dei dati di spesa

1.2.1 I dati utilizzati

Come si è accennato, i dati di spesa utilizzati sono quelli riportati nei Conti Pubblici Territoriali. I CPT sono una rilevazione condotta dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le informazioni utilizzate si riferiscono al periodo 1996-2005, che sono il primo e l'ultimo anno per il quale sono disponibili i CPT.

Questi riportano incassi e pagamenti, ad esclusione delle partite di giro. Hanno, quindi, natura finanziaria e la ricostruzione dei flussi è effettuata, di norma, sulla base dei bilanci consuntivi degli Enti considerati. La scelta di dati di cassa non è molto influente sull'analisi in considerazione della serie decennale considerata salvo casi particolari.

I CPT riportano ai territori regionali i flussi finanziari generati da tutti gli Enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche e da una serie piuttosto

sto ampia di Enti che rientrano nel cosiddetto Settore Pubblico Allargato (SPA). L'universo considerato comprende quindi, non solo lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le altre Amministrazioni Pubbliche ma anche tutti gli altri Enti per i quali è riscontrabile una forma di controllo e/o un intervento nel finanziamento da parte degli Enti pubblici oppure che hanno ottenuto o che potrebbero ottenere quote dei Fondi strutturali comunitari. I dati sono comunque, disponibili non solo per il SPA ma distintamente anche per le Amministrazioni Pubbliche e la componente allargata e, nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche, è disponibile la disaggregazione dei flussi per i seguenti livelli di governo:

- le Amministrazioni centrali (AC), che includono i flussi finanziari generati da Stato, Cassa Depositi e Prestiti (fino al 2003), Enti Previdenziali, altri Enti dell'Amministrazioni Centrali, ANAS, Patrimonio S.p.A;
- le Amministrazioni Regionali (AR), che si riferiscono ai flussi delle Regioni, delle Aziende Sanitarie Locali, degli Ospedali pubblici e degli Enti dipendenti direttamente dalle Regioni;
- le Amministrazioni Locali (AL), che includono i flussi relativi a Province, Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, Università, Enti per il diritto allo studio universitario, altri Enti dipendenti dagli Enti Locali, Autorità portuali ed Enti Parco.

La componente allargata è distinta in:

- Imprese pubbliche nazionali (IPN), tra cui le più importanti sono Azienda dei Monopoli di Stato, Ente Tabacchi Italiano, ENEL, Società Poste Italiane, Ferrovie dello Stato, ENI, ACI, Aziende ex IRI, ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), GRTN (Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale), Infrastrutture S.p.a., Italia Lavoro, SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero), SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici), SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari), Sviluppo Italia, Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004);
- Imprese pubbliche locali (IPL), che si riferiscono ai Consorzi e altre forme associative di Enti Locali, alle Aziende e istituzioni locali, alle Società e fondazioni partecipate.

L'aggregazione dei flussi prodotti dai diversi Enti è ottenuta attraverso una operazione di consolidamento che consente l'eliminazione dei flussi che

intercorrono tra gli Enti consolidati. Questa operazione è necessaria per evitare di conteggiare i flussi finanziari più volte². Inoltre, per quel che riguarda la spesa, il consolidamento comporta che i flussi in uscita non riportano i trasferimenti ad altri Enti consolidati (ad esempio, i trasferimenti dalle Regioni alle Province ed ai Comuni).

I criteri con cui i CPT regionalizzano i flussi finanziari (i.e. ripartiscono i flussi finanziari dei diversi Enti tra i territori regionali) sono diversi per gli incassi ed i pagamenti. In particolare, la spesa è stata riportata a ciascuna Regione sulla base del criterio della localizzazione dell'attività economica e quindi i pagamenti sono assegnati alla Regione dove si trova l'unità economica cui si riferiscono. D'altra parte, tale criterio di regionalizzazione non consente di associare la spesa agli effettivi beneficiari. Si pensi, al riguardo, alla spesa per beni pubblici nazionali che viene assegnata alla Regione dove i beni pubblici sono prodotti anche se i benefici riguardano tutto il paese.

La classificazione utilizzata è quella che distingue la spesa in 30 settori. È disponibile anche una classificazione di tipo economico simile a quella usata nella rilevazione sui flussi di cassa della Ragioneria Generale dello Stato ma in considerazione degli obiettivi di questo lavoro, si è preferito utilizzare soltanto la classificazione settoriale. Per rendere più agevole l'analisi, alcuni settori sono stati accorpati in modo da ottenere una disaggregazione della spesa in 23 settori. La spesa per ciascun settore è da intendersi comprensiva di tutte le componenti economiche, quindi, inclusiva sia della spesa corrente sia della spesa in conto capitale.

1.2.2 La spesa pubblica nella Regione Lazio

I dati disponibili consentono di analizzare la spesa pubblica nella Regione Lazio sotto diversi punti di osservazione, evidenziando il posizionamento

² Senza l'operazione di consolidamento la spesa complessiva degli Enti considerati verrebbe calcolata come somma della spesa sostenuta dai singoli Enti. Questa operazione fornirebbe un quadro corretto della spesa dell'aggregato di Enti solo se non esistessero flussi finanziari tra gli Enti medesimi. Se invece, la spesa di un Ente è finanziata da trasferimenti in uscita da parte di un altro Ente, sommando la spesa dei due Enti si conteggia due volte la stessa spesa: una volta viene inserita nella somma come spesa per trasferimenti ed un'altra come spesa finale. Il consolidamento risolve questo problema non conteggiando i trasferimenti in uscita diretti verso Enti inclusi nella rilevazione ma soltanto la spesa effettivamente realizzata.

della Regione Lazio rispetto alla media nazionale e alle altre Regioni, il contributo dei diversi livelli di governo alla realizzazione della spesa pubblica complessiva e la dinamica temporale della stessa nel periodo 1996-2005, per il quale sono disponibili i dati.

TAB. 1.1 - SPESA COMPLESSIVA PRO CAPITE IN EURO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI DEL LAZIO, MEDIA ITALIANA, MEDIA DELLE RSO, GRADUATORIE ANNUALI PER REGIONE E TASSI DI CRESCITA DELLA SPESA. ANNI 1996-2005

Regioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Tasso di crescita della spesa 1996-2005
Graduatorie annuali con evidenza delle Regioni con valori pro capite inferiori alla media delle Regioni a Statuto Ordinario											
Lombardia	15	14	8	3	4	4	2	2	2	1	166,9
Basilicata	8	3	6	7	2	5	5	5	11	2	88,8
Calabria	1	2	3	4	5	1	1	4	1	3	46,7
Molise	2	1	1	2	3	2	6	7	4	4	46,6
Piemonte	12	15	10	10	8	7	7	6	5	5	89,5
Umbria	5	5	2	1	1	3	4	1	3	6	54,5
Emilia R.	4	4	5	9	6	6	3	3	7	7	52,7
Toscana	6	7	9	5	10	8	10	12	9	8	55,5
Liguria	9	9	7	8	11	10	12	11	6	9	66,4
Veneto	10	11	13	12	7	11	9	9	8	10	68,2
Marche	3	6	4	6	9	9	8	10	10	11	43,0
Abruzzo	7	8	12	11	13	15	11	8	12	12	55,6
Campania	11	12	14	13	12	12	14	14	14	13	50,4
Puglia	14	10	15	15	14	13	15	15	13	14	67,7
Lazio	13	13	11	14	15	14	13	13	15	15	15,7
Valori di spesa pro capite (euro)											
Lazio	1.041	1.075	1.250	1.282	1.280	1.316	1.431	1.618	1.451	1.205	15,7
RSO	1.099	1.160	1.310	1.427	1.581	1.749	1.756	1.833	1.868	1.886	71,6
ITALIA	1.239	1.302	1.447	1.568	1.719	1.924	1.920	2.001	2.073	2.088	68,5

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

I dati di spesa sono analizzati in termini pro capite piuttosto che in valore assoluto, come si usa fare per confrontare flussi finanziari relativi a Enti di dimensioni diverse.

La spesa pro capite delle AR del Lazio è stata, nel 2005, pari a 1.205 euro, il valore più basso tra le RSO. Nel 2005, il livello pro capite della spesa, nel Lazio, è stato poco più della metà di quello sostenuto in Lombardia, la RSO che ha sperimentato la spesa più elevata (vedi in Appendice 2 tab. A.2.1). Nel periodo 1996-2005, la spesa delle AR del Lazio è cresciuta del 15,7%, in termini nominali, il livello più basso tra le RSO, e ben al di sotto della media italiana pari al 68,5%. In termini reali, la spesa delle AR del Lazio si è ridotta nel decennio dell'1,4% (vedi in Appendice 2 tab. A.2.5). Comparativamente alle altre RSO, il Lazio ha subito, nel decennio, un sensibile peggioramento nella graduatoria della spesa pro capite delle AR, passando dalla 13^a posizione, nel 1996 e nel 1997, alla 15^a, nel 2004 e nel 2005.

Questi dati, è bene ricordarlo, si riferiscono ai pagamenti delle AR, così come rilevati nei Conti pubblici territoriali. Questi riportano i flussi di spesa al netto dei trasferimenti interistituzionali. Utilizzando i dati dei bilanci consuntivi delle AR, come vengono riclassificati dall'ISTAT, le graduatorie sarebbero sensibilmente diverse. In particolare, sono stati considerati i pagamenti correnti e in conto capitale relativi agli ultimi tre anni disponibili, il 2000, il 2001 e il 2002. Il confronto dei valori pro capite calcolati su questi dati con quelli calcolati sui dati CPT, riportato nella tabella A.2.2 dell'Appendice 2, mostra che per il 2000 le differenze non sono sostanziali, mentre per il 2001 e il 2002 i dati dell'ISTAT indicano che il Lazio è il ottava posizione mentre nei dati della tabella 1.1, la Regione è il rispettivamente in 14^a e 13^a posizione.

Se la spesa delle AR nel Lazio è relativamente bassa, la spesa pubblica complessiva (che include la spesa di tutti gli Enti del Settore Pubblico Alargato), pro capite, è stata, nel 2005, decisamente superiore a quella sperimentata in tutte le altre RSO e alla media italiana (la tabella A.2.3 nell'Appendice 2 riporta i valori assoluti per Regione). Pur essendo il tasso di crescita della spesa pubblica complessiva, nel periodo 1996-2005, inferiore al tasso di crescita medio italiano e delle RSO (è il più basso tra le RSO ad eccezione del tasso di crescita della spesa in Liguria), il Lazio si colloca, nel decennio, sempre al primo posto. La ragione di questi due dati di spesa così contrastanti è attribuibile alla consistente spesa sostenuta nel Lazio dagli altri Enti pubblici diversi dalle AR, primi fra tutti gli Enti delle Amministrazioni Centrali.

TAB. 1.2 - SPESA PUBBLICA PRO CAPITE COMPLESSIVA (SETTORE PUBBLICO ALLARGATO), IN EURO, NEL LAZIO, MEDIA ITALIANA, MEDIA DELLE RSO, GRADUATORIE ANNUALI PER REGIONE E TASSI DI CRESCITA. ANNI 1996-2005

Regioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Tasso di crescita della spesa SPA 1996-2005
Graduatorie annuali con evidenza delle Regioni con valori pro capite inferiori alla media delle Regioni a Statuto Ordinario											
Lazio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26,6
Liguria	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	26,3
Lombardia	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	54,3
Piemonte	5	6	5	6	7	5	5	6	4	4	38,1
Emilia R.	3	3	4	4	5	4	4	4	5	5	27,0
Toscana	6	5	6	5	6	6	6	5	6	6	39,1
Umbria	7	7	7	7	4	7	7	7	7	7	43,6
Marche	9	8	8	8	8	8	8	8	8	8	43,3
Basilicata	11	12	12	12	9	9	11	11	12	9	51,3
Abruzzo	8	10	9	10	12	12	10	9	11	10	35,0
Veneto	10	9	10	9	11	11	9	10	9	11	39,1
Molise	12	11	11	11	10	10	13	12	10	12	45,1
Calabria	13	13	13	13	13	13	12	13	13	13	39,3
Puglia	15	15	15	15	14	15	15	15	14	14	47,7
Campania	14	14	14	14	15	14	14	14	15	15	36,5
Valori di spesa pro capite (euro)											
Lazio	16.985	15.889	16.100	18.136	16.132	20.123	21.543	21.798	22.028	21.502	26,6
RSO	11.557	11.260	11.668	12.286	12.351	14.167	14.759	15.206	15.785	16.080	39,1
ITALIA	11.447	11.130	11.516	12.109	12.259	14.119	14.646	15.066	15.712	15.964	39,5

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

La tabella 1.3 riporta la composizione della spesa pubblica complessiva per livello di governo nella Regione Lazio e mediamente, nelle altre Regioni. Nel 2005, il contributo del settore pubblico centrale (AC e IPN), nel Lazio, è superiore complessivamente di 9,7 punti percentuali (rispettivamente, quello delle AC è di 5,2 punti e quello delle IPN di 4 punti e mezzo percentuali) rispetto a quello mediamente sperimentato nelle altre Regioni, mentre è più contenuta la quota attribuibile agli Enti territoriali (AR e AL). In particolare, la quota di spesa della Regione Lazio è meno della metà di

quella mediamente sperimentata dalle altre Regioni (5,6% nel Lazio contro il 13,1 a livello nazionale). Il caso del Lazio rappresenta un'assoluta anomalia: la spesa pubblica del settore pubblico centrale (AC e IPN) ha in gran parte sostituito quella che, mediamente, nelle altre Regioni, è sostenuta dagli Enti territoriali, principalmente dalle Regioni. L'elevato livello di spesa del settore pubblico centrale, nella Regione, è chiaramente connesso all'intensa attività istituzionale che viene svolta nella capitale³ (questa riguarda le AC ma anche le IPN che hanno sede a Roma). Le AL, Province e Comuni, che nelle altre Regioni hanno un ruolo secondario, in termini di spesa, rispetto alle AR, nel Lazio hanno invece un peso relativo maggiore delle AR. Questo dato è evidentemente connesso al ruolo di primo piano svolto dal Comune di Roma che, nel 2005, ha erogato circa il 60% della spesa complessiva erogata dai Comuni del Lazio.

Un aspetto interessante che emerge dai dati riportati nella tabella 1.3 è la dinamica del processo di decentramento congiuntamente alla esternalizzazione della produzione di servizi pubblici. A livello nazionale, come si vede, la quota di spesa delle AC è andata progressivamente riducendosi nel decennio, in particolar modo nel 2000, 2001 e 2004. Questa riduzione è stata compensata, nel primo quinquennio, dalla crescita del ruolo delle AR e delle AL conseguente al trasferimento delle risorse previste in attuazione delle «leggi Bassanini». In questa prima fase anche le IPN perdono terreno. Nel secondo quinquennio, invece, quando la riduzione della quota delle AC è stata maggiore, soprattutto nel 2001 e nel 2004, si è verificata una riduzione anche della quota di spesa delle AR e delle AL, seppur minore. Queste riduzioni sono state compensate da un forte aumento della spesa delle IPN e in misura minore delle IPL, segno questo, che gli effetti delle esternalizzazioni dei servizi, negli ultimi cinque anni considerati, sono stati finanziariamente superiori agli effetti del decentramento. Nel Lazio, il ruolo dell'Amministrazione Regionale, nel primo quinquennio, è andato crescendo insieme a quello delle AL e, in misura minore delle AC, a scapito, per lo più, delle IPN; nel secondo decennio, tutti e tre i livelli di governo (anche se il fenomeno è stato più accentuato per le AC) hanno visto ridursi la propria quota di spesa a favore delle IPN e, in misura minore, delle IPL. Nella Regione, in sintesi, il fenomeno prevalente nel periodo considerato è la riduzione del ruolo delle AC compensato, in principal modo, dalla crescita della spesa delle IPN.

³ Si ricorda infatti, che i CPT regionalizzano la spesa pubblica sulla base del criterio della localizzazione dell'attività economica e non sulla base del beneficio derivante dalla spesa.

TAB. 1.3 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA NELLA REGIONE LAZIO (SETTORE PUBBLICO ALLARGATO) PER LIVELLO DI GOVERNO E CONFRONTO CON MEDIA NAZIONALE. ANNI 1996-2005

LAZIO						
Anni	Amm. centrale	Amm. regionale	Amm. locale	Imprese pubbliche locali	Imprese pubbliche nazionali	Totale settore pubblico allargato
1996	67,1	6,1	6,5	2,1	18,3	100
1997	69,0	6,8	8,2	1,4	14,7	100
1998	67,5	7,8	7,8	2,9	14,0	100
1999	68,3	7,1	7,9	2,0	14,8	100
2000	67,6	7,9	8,9	2,8	12,7	100
2001	61,7	6,5	7,6	4,0	20,1	100
2002	60,5	6,6	7,2	3,5	22,1	100
2003	59,6	7,4	7,3	3,5	22,2	100
2004	55,3	6,6	7,6	4,0	26,5	100
2005	58,6	5,6	8,1	4,1	23,6	100
ITALIA						
1996	63,7	10,8	8,5	3,4	13,6	100
1997	63,2	11,7	10,3	3,7	11,1	100
1998	63,2	12,6	10,3	3,7	10,2	100
1999	62,5	12,9	10,5	3,4	10,7	100
2000	60,7	14,0	10,9	3,6	10,8	100
2001	57,1	13,6	10,4	3,8	15,1	100
2002	56,8	13,1	10,4	3,6	16,1	100
2003	56,3	13,3	10,2	3,7	16,5	100
2004	51,9	13,2	10,5	3,8	20,7	100
2005	53,4	13,1	10,5	4,0	19,1	100

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

1.2.3 L'analisi settoriale della spesa pubblica

Nell'analisi che segue, alcuni dei settori riportati nei CPT sono stati accorpati per rendere più agevole l'analisi. In particolare:

- «difesa», «ordine pubblico» e «giustizia» sono stati accorpati trattandosi di settori su cui la competenza regionale è piuttosto limitata (soprattutto in termini di spesa⁴);
- la «sanità» è stata aggregata agli «altri interventi igienico sanitari» trattandosi di una voce, quest'ultima, che riguarda spesa sanitaria;
- il settore «acqua» è stato accorpati al settore «fognature e depurazione acque» in considerazione del fatto che le due competenze, nell'ambito della legislazione, sono trattate in modo unitario;
- «viabilità» e «altri trasporti» sono state aggregate in modo da avere un'unica voce di spesa relativa ai trasporti. Ai nostri fini non ha rilievo disporre di informazioni disgiunte sulla spesa per le diverse categorie di trasporti;
- le voci residuali «altre opere pubbliche», «altre in campo economico» e «oneri non ripartibili» sono state aggregate perché accomunate dal fatto di non essere riferibili ad alcun altro settore di spesa.

La tabella 1.4 riporta la spesa pro capite erogata, nel Lazio e in Italia, dai diversi livelli di governo nei 23 settori, nel 1996 e nel 2005. Nella tabella sono evidenziati i settori nei quali alle Regioni sono assegnate competenze legislative e/o amministrative rilevanti.

La tabella riporta, nell'ultima colonna a destra, la spesa pubblica pro capite complessivamente sostenuta da tutti gli Enti del SPA, in Italia, nel 2005.

Il settore che ha attratto le maggiori risorse, tanto nel 2005 quanto nel 1996, è la *previdenza e le integrazioni salariali*, funzione tipicamente assegnata al Governo centrale. La spesa, infatti, è interamente erogata dagli Enti previdenziali che rientrano tra le AC. La prevalenza della spesa previdenziale è confermata anche nel Lazio.

La *spesa per l'energia* è la seconda voce di spesa a livello nazionale. Questa spesa è erogata per la maggior parte da imprese pubbliche nazionali (ENEL, ENI, GRTN) ma, degna di nota, è anche la spesa regionale destinata principalmente all'erogazione dei contributi per la riduzione dei consumi energetici e all'attuazione del piano energetico nazionale in materia di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili che, più frequentemente, è gestita da società partecipate dalla Regione. Nel territorio della Regione, la spesa complessiva (SPA) per l'energia, nel 2005, è stata

⁴ Le competenze degli Enti territoriali in queste materie riguardano, la polizia locale e la manutenzione e la costruzione dei tribunali civili e penali e degli istituti di pena.

superiore alla media nazionale ma pressoché interamente attribuibile (99,8%) alle IPN che hanno sede a Roma. La spesa degli Enti territoriali, che pure nel 1996 era positiva (149 euro pro capite), si è andata riducendo, nell'arco del decennio, sino al livello di 3 euro pro capite nel 2005.

La spesa per *l'amministrazione generale*, pari a 2.183 euro pro capite nel 2005, è la seconda funzione di spesa nel Lazio ed è ben più alta della media nazionale (a livello nazionale è la quarta funzione, con una livello di spesa di 1,670 euro pro capite). In realtà, il valore sperimentato nella Regione è attribuibile principalmente al ruolo di sede del Governo centrale attribuito a Roma. La tabella 1.4 mostra, infatti, che la parte più cospicua (80%) della spesa complessiva (SPA) in questo settore riguarda gli Enti delle AC che servono l'intero paese e non soltanto la Regione Lazio. Al contrario, la spesa degli Enti territoriali è più contenuta rispetto a quella media nazionale (431 euro pro capite nel Lazio, 643 euro in media nelle altre Regioni, nel 2005). Conclusioni simili valgono anche per la spesa per la *difesa, l'ordine pubblico e la giustizia* e per la *ricerca e sviluppo*. Quest'ultimo settore rappresenta la 18-esima funzione di spesa a livello nazionale e la 14-esima a livello regionale. La maggior parte della spesa per ricerca e sviluppo è sostenuta dalle AC perché le competenze, in questa materia, sono state assegnate principalmente allo Stato. Nella Regione Lazio la presenza della componente di spesa delle AC è più forte rispetto alla media delle altre Regioni, per la diffusa presenza, a Roma, di Enti di ricerca di rilievo nazionale. La spesa delle AC, nel decennio, ha in parte sostituito quella degli Enti territoriali (principalmente delle AR, la cui spesa è stata, in termini pro capite, pressoché nulla sia nel 2005 sia nel 1996) che è più contenuta rispetto alla media nazionale: nel Lazio vi è solo una componente di spesa realizzata da parte delle AL mentre, mediamente, in Italia, anche le AR e le IPL destinano risorse alla ricerca. D'altra parte, per questa materia, l'elevata spesa pubblica complessiva registrata nel Lazio va considerata positivamente in termini di crescita della capacità di innovazione dell'economia regionale. Il coinvolgimento, nelle attività di ricerca finanziate dalle AC, di capitale umano regionale può presentare importanti esternalità positive sull'economia della Regione.

La terza funzione, per importanza della spesa pubblica complessiva, nella Regione Lazio, è, nel 2005, *viabilità e trasporti* mentre, a livello nazionale, questa funzione è soltanto settima. La posizione di rilievo nella Regione, è attribuibile prevalentemente alla ingente spesa delle AC e delle IPN (ANAS, Ferrovie dello Stato, ecc.) nel Lazio: nel 2005 quella delle AC è pari a 302 euro contro una media italiana di 194; la spesa delle IPN nel La-

TAB. 1.4 - SPESA PRO CAPITE, IN EURO, NEL LAZIO E MEDIA ITALIANA, PER SETTORE E LIVELLO DI GOVERNO, NEGLI ANNI 1996 E 2005 CON EVIDENZA DEI SETTORI IN CUI LE COMPETENZE LEGISLATIVE E/O AMMINISTRATIVE ASSEGNATE ALLE AR SONO RILEVANTI

Settori d'intervento	1996											
	Lazio						ITALIA					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Prev. e Integrazioni salariali	4.080	0	0	0	0	4.080	3.159	0	0	0	0	3.160
Energia	1	1	0	148	842	991	2	0	0	113	531	647
Amm. generale	1.618	43	203	0	0	1.864	553	77	230	0	0	860
Sanità e altri int. igien. sanit.	127	882	12	2	0	1.022	63	907	17	7	0	994
Altro (calamità, int. debito pubbl.)	2.677	5	12	5	2	2.701	1.712	53	18	27	0	1.811
Istruzione	649	32	281	0	0	962	524	20	205	0	0	750
Viabilità e trasporti	138	12	266	139	465	1.019	95	14	123	91	235	558
Difesa, ordine pubbl., giustizia	1.046	0	48	0	0	1.095	479	0	36	0	0	516
Industria e artigianato	92	1	18	1	635	747	73	17	24	12	338	464
Assistenza e beneficenza	432	2	40	0	0	475	364	9	58	2	0	433
Cultura e servizi ricreativi	138	2	37	2	0	178	79	9	44	3	0	135
Telecomun.	71	0	0	0	1.045	1.116	52	0	0	0	409	461
Acqua, fognature e depur. acque	8	6	53	3	0	71	6	12	55	29	0	102
Smaltimento dei rifiuti	0	0	67	1	0	67	0	0	73	19	0	93
Ambiente	3	1	12	3	0	19	1	16	21	18	0	56
Edil. abit. e urb.	25	3	28	29	113	198	11	18	33	37	39	138
Agricoltura	77	17	2	10	0	107	33	42	8	19	0	102
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	134	0	6	0	0	139	35	2	3	2	0	42
Formazione	0	26	0	0	0	26	0	19	0	1	0	20
Commercio	33	0	9	2	0	44	35	7	15	4	0	61
Turismo	6	5	3	11	0	26	2	11	6	4	0	23
Lavoro	34	3	0	0	0	37	16	3	0	0	0	20
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
TOTALE	11.390	1.041	1.096	355	3.102	16.985	7.296	1.239	968	391	1.553	11.447

TAB. 1.4 - SEGUE

Settori d'intervento	2005											
	Lazio						Italia					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Prev. e integrazioni salariali	5.884	0	0	0	0	5.884	4.553	0	0	0	0	4.553
Energia	1	3	0	0	2.137	2.141	0	12	0	156	1.564	1.733
Amm. generale	1.753	50	380	0	0	2.183	1.028	108	534	0	0	1.670
Sanità e altri int.i igien. sanit.	55	1.036	13	10	0	1.114	19	1.585	18	13	0	1.635
Altro (calamità, int. debito pubbl.)	812	8	25	21	662	1.528	547	93	27	22	383	1.072
Istruzione	925	0	387	0	0	1.313	697	27	313	0	0	1.038
Viabilità e trasporti	302	6	287	286	1.279	2.159	194	50	209	151	395	999
Difesa, ordine pubbl., giustizia	1.332	0	85	0	0	1.416	698	2	52	0	0	752
Industria e artigianato	65	3	19	4	520	610	97	20	18	15	539	689
Assistenza e beneficenza	517	5	138	0	0	660	393	16	114	7	0	530
Cultura e servizi ricreativi	578	18	66	3	0	664	191	15	75	4	0	285
Telecomun.	4	1	0	0	470	475	1	1	0	4	161	167
Acqua, fognature e depur. acque	4	2	55	306	1	367	2	15	42	94	0	153
Smaltimento dei rifiuti	1	0	97	1	0	99	0	1	97	50	0	148
Ambiente	20	10	42	109	0	181	16	33	56	39	0	143
Edil. abit. e urb.	10	5	93	89	5	203	5	12	63	45	1	124
Agricoltura	73	18	1	10	0	102	17	35	6	22	0	80
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	235	0	7	0	0	243	56	5	5	3	0	69
Formazione	8	29	12	0	0	48	6	29	11	1	0	47
Commercio	17	0	26	34	0	76	2	3	18	11	0	34
Turismo	6	4	8	0	0	17	1	12	13	2	0	28
Lavoro	0	8	0	0	10	18	0	12	0	0	1	14
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
TOTALE	12.600	1.205	1.739	874	5.084	21.502	8.521	2.088	1.670	639	3.045	15.964

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

zio, nello stesso anno, è pari a 1.279 euro mentre la media italiana è 395. La gran parte della maggiore spesa nel Lazio rispetto alla media nazionale delle IPN, per questa funzione, è costituita da spesa corrente destinata a finanziare le sedi centrali delle imprese operanti a livello nazionale e non da spesa in conto capitale diretta a finanziare infrastrutture nella Regione. Il livello di quest'ultima spesa è per lo più in linea con quello registrato mediamente a livello nazionale. In ogni caso, nel Lazio, la spesa degli Enti decentrati, nel 2005, è più elevata della media nazionale, come lo era anche all'inizio del decennio considerato. I dati evidenziano che, nel decennio, è andato crescendo il ruolo degli Enti Locali e soprattutto delle aziende di trasporto locale nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, ritagliando all'Amministrazione Regionale un ruolo di programmazione e di regolazione così come previsto dalla riforma dei servizi di trasporto locale contenuta nei decreti legislativi n. 422/97 e n. 400/99. La spesa, nel 2005, delle AL e delle IPL del Lazio è rispettivamente del 37% e del 90% superiore alla spesa sostenuta mediamente dalle AL e dalle IPL nelle altre Regioni.

Anche se è aumentato, nel decennio, il livello di spesa pro capite, nell'ambito della spesa pubblica complessiva (riferita al Settore Pubblico Allargato), la *sanità* è andata riducendo il suo peso complessivo a livello sia nazionale sia regionale (così non è se si considera anziché la spesa pubblica complessiva, la sola spesa delle AR) divenendo, in termini di spesa, la quarta funzione nazionale, tra le 23 considerate, e l'ottava nel Lazio (nel 1996, la sanità era rispettivamente la terza e la quinta funzione). La spesa pubblica sanitaria nella Regione, nel 2005, è pari a 1.114 euro inferiore alla media nazionale di 1.635 euro. Questo è attribuibile alla minore spesa pro capite erogata, rispetto alle altre Regioni, dall'Amministrazione Regionale del Lazio, cui sono attribuite le principali competenze in materia. Tale contrazione, in termini nominali, si nota a partire dall'anno 2004. I dati del Sistema informativo del Ministero della Salute non mostrano la medesima riduzione. In realtà, i CPT facendo riferimento alla spesa pagata trascurano quella parte di spesa che le Regioni, ed in modo particolare il Lazio, hanno impegnato, ma non pagato in attesa di ricevere i trasferimenti derivanti dall'attuazione del decreto legislativo n. 56/00 che sono rimasti bloccati dal 2002 sino a novembre 2006.

La spesa pubblica complessiva per *istruzione*, a livello nazionale, è stata pari a 1.038 euro pro capite, nel 2005 rappresentando il sesto settore di spesa (nel 1996 era il quinto). Nel Lazio questo settore è andato crescendo di importanza, divenendo il settimo settore, in termini di spesa pubblica

complessiva (nel 1996 era il nono), con un livello di spesa pro capite pari a 1.313 euro, superiore a quello medio nazionale. La quota maggiore della spesa complessiva è sostenuta dalle AC e riguarda principalmente la spesa per il personale scolastico. Una quota consistente è anche quella delle AL cui compete la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici e l'assistenza scolastica mentre le AR hanno un ruolo, in termini di spesa, limitato all'assistenza agli studenti universitari. La quota di spesa delle AC, nel settore istruzione, è stata pari, nel 2005, al 67% della spesa pubblica complessiva con una leggera diminuzione rispetto alla medesima nel 1996 (pari al 70%). Nel Lazio, tale quota, nel 2005, è stata più elevata, il 70,5%, perché include le risorse destinate alla gestione del servizio di istruzione a livello nazionale (Ministero dell'Istruzione ed Enti da esso dipendenti). Nella Regione, la spesa degli Enti territoriali (AR e AL), è, nel decennio considerato, leggermente più elevata di quella sperimentata mediamente a livello nazionale. In particolare, il ruolo delle AL sembra più accentuato (le AL del Lazio hanno destinato a questo settore 387 euro pro capite nel 2005, mentre in media le AL italiane soltanto 313) mentre si verifica l'inverso per le AR. Questo potrebbe essere dovuto ad una maggiore delega da parte della Regione Lazio delle competenze agli Enti Locali. D'altra parte, ciò implica che nel Lazio una quota maggiore della spesa pubblica viene destinata all'edilizia e all'assistenza scolastica.

La spesa pubblica complessiva per *cultura e servizi ricreativi* rappresenta a livello nazionale, nel 2005, l'undicesima funzione di spesa (12^a nel 1996) e la nona nella Regione Lazio (13^a nel 1996), in crescita nel decennio considerato. Il Lazio si caratterizza per una spesa degli Enti territoriali (AR, AL, IPL) più contenuta rispetto alla media nazionale ma più che compensata dalla quota di spesa delle AC che, essendo principalmente diretta alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale, nella Regione Lazio, è destinata, prioritariamente, ai beni culturali di cui Roma è particolarmente ricca, svolgendo un ruolo sostitutivo della spesa degli Enti territoriali.

La spesa pubblica complessiva per *acqua, fognature e depurazione delle acque* è la 13^a voce di spesa sia a livello nazionale sia nel Lazio, nel 2005, ed ha registrato una netta crescita di importanza soprattutto nel Lazio. In particolare, la spesa complessiva nel Lazio, che nel 1996 è stata pari a 71 euro pro capite ed inferiore alla media nazionale è cresciuta, nel periodo, sino al livello di 367 euro, nel 2005, superiore ai 153 euro pro capite registrati a livello nazionale. Il settore è stato attraversato da una profonda riorganizzazione seguita all'approvazione della «legge Galli» (legge 5 gen-

naio 1994, n. 36) e alla successiva attuazione da parte delle Amministrazioni Regionali. Secondo l'impostazione della legge, la riorganizzazione dei servizi idrici doveva passare attraverso la definizione, da parte delle Regioni, di ambiti territoriali ottimali, di un Autorità d'ambito, costituita dagli Enti locali inclusi nell'ambito territoriale e per una netta distinzione tra il governo dell'ambito, costituito dagli Enti Locali associati nell'Autorità d'ambito, ed il gestore del servizio idrico integrato che è una impresa che ha il compito di far funzionare operativamente il sistema idrico⁵ e che stipula un contratto di servizio con l'Autorità d'ambito.

Nonostante, sia ancora molto in ritardo l'attuazione della legge Galli da parte dei Comuni, per quel che concerne soprattutto l'affidamento della gestione dei servizi ad un soggetto esterno, i dati di spesa mostrano che questo processo è avviato. Sia a livello nazionale sia regionale, si nota, una forte crescita della quota di spesa delle IPL, le società di gestione, ed una diminuzione della spesa delle AL, che gestivano direttamente i servizi idrici, e delle AC. Il ruolo in termini di spesa diretta delle AR, nel nuovo assetto, è piuttosto contenuto e limitato alla programmazione ed al controllo (attraverso la possibilità di istituire l'ufficio del Garante del servizio idrico integrato). Nel Lazio, l'attuazione della legge Galli è avvenuta con la legge regionale n. 6, del 22 gennaio 1996. A seguito della riorganizzazione, si è registrato un aumento straordinario della spesa delle IPL non compensato dalla riduzione della spesa delle AL.

Anche la spesa pubblica aggregata per l'*ambiente*, complessivamente considerata, è cresciuta, nel periodo di riferimento, da 56 euro pro capite, nel 1996, a 143 euro nel 2005, divenendo, a livello nazionale, la 15-esima funzione di spesa. Nel Lazio, l'aumento della spesa è stato ancora più consistente (da 19 euro pro capite, nel 1996, a 181 euro, nel 2005). Gran parte di essa è erogata dagli Enti territoriali (le AC spendono direttamente soltanto l'11% della spesa complessiva). La competenza in materia spetta principalmente alle Regioni che però la esercitano, prevalentemente, attraverso i Comuni ed i consorzi di Enti Locali. A livello nazionale, nel 2005, oltre il 66% della spesa complessiva è stata erogata dalle AL e dalle IPL (rispettivamente il 39 e il 27%) e tale quota è rimasta sostanzialmente invariata nel periodo. Nel Lazio, la quota di spesa effettuata da AL e IPL è sensibilmente superiore alla media (83% del totale) e, in particolare, è cre-

⁵ Nonostante siano passati molti anni dalla entrata in vigore della legge Galli soltanto alcuni comuni hanno provveduto all'affidamento per la gestione del Servizio idrico ad un soggetto imprenditoriale esterno, secondo le norme indicate dalla legge stessa.

sciuto, nel decennio, il ruolo di queste ultime (la quota di spesa delle IPL sul totale della spesa è passata dal 17% nel 1996, al 60% nel 2005). Di converso, è più contenuta la quota di spesa diretta dell'AR (5% mentre a livello nazionale, la media è del 23%).

La decima voce a livello nazionale e nel Lazio, in termini di spesa pubblica complessiva, è quella relativa ad *assistenza e beneficenza*. Nel periodo considerato, questa spesa è rimasta sostanzialmente invariata in termini reali (come in Appendice tabella 1.D), a livello nazionale, mentre è cresciuta nel Lazio soprattutto negli ultimi tre anni considerati. I tre quarti di questa (il 74%) è mediamente (nel 2005) erogata dalle AC mentre la quota restante è quasi interamente erogata dalle AL (il 22%) e solo in minima parte dalle AR (il 3%) e dalle IPL (l'1%). Nel decennio considerato, si è ridotta progressivamente la quota erogata direttamente dalle AC (10 punti percentuali) mentre è cresciuta la quota delle AL. Questo processo è ancora più accentuato nella Regione Lazio. I dati di spesa, riflettono il processo di decentramento, avviato con il decreto legislativo n. 112/1998 e continuato con la legge n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, con le quali lo Stato ha limitato il suo ruolo alla erogazione delle prestazioni assistenziali a carico degli Enti di previdenza e alla definizione e ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, trasferendo alle Regioni le competenze in materia di ripartizione, per obiettivi, dei fondi e di cofinanziamento degli interventi ai Comuni, cui sono assegnate le effettive competenze in materia di erogazione dei servizi.

La spesa pubblica complessiva per *edilizia abitativa e urbanistica* che rappresentava, nel 1996, la 12^a voce di spesa a livello sia nazionale sia regionale, nel 2005, è divenuta la 16^a con una riduzione, in termini nominali, della spesa sostenuta in Italia (138 euro pro capite nel 1996, 124 euro nel 2005). Nel Lazio, questa funzione si è contratta in termini reali ma non nominali (198 euro pro capite nel 1996, 203 nel 2005). La quota prevalente di questa spesa è stata erogata, nel 2005, dalle AL (il 50% a livello nazionale, il 46% nel Lazio) e dalle IPL (36% a livello nazionale e 44% nel Lazio) che includono tutte le aziende e le istituzioni a livello regionale e locale, a partecipazione pubblica, quali gli IACP, costituite per la realizzazione degli interventi nell'edilizia abitativa. Nel periodo considerato, si è ridotta la spesa erogata direttamente dalle AC e dalle IPN compensata appunto dalla crescita del ruolo delle AL e delle IPL: a livello nazionale, la quota di spesa delle IPN è passata dal 28 all'1% e, nel Lazio, dal 57 al 3%.

La spesa pubblica complessiva (SPA) nei settori produttivi, nel Lazio, è caratterizzata, da una sostanziale diminuzione nel periodo considerato. In

particolare, la spesa per *industria e artigianato*, che nel 1996, è stata di 747 euro pro capite e rappresentava la decima voce di spesa, nel 2005, è scesa, in termini nominali, a 610 euro; la spesa complessiva per l'*agricoltura* è passata da 107 a 102 euro pro capite (passando dalla 15^a posizione per importanza, alla 17^a); la spesa per il *turismo*, pari a 26 euro pro capite nel 1996, è scesa a 17 euro nel 2005, divenendo la 22^a voce di spesa. A livello nazionale, la diminuzione della spesa ha riguardato soltanto l'*agricoltura* (la cui spesa media è passata da 102 euro pro capite a 80). Il livello di spesa pubblica complessiva nel Lazio per *industria e artigianato* e per il *turismo*, nel 2005, è risultato al di sotto della media nazionale, mentre per l'*agricoltura* è stato sensibilmente superiore.

La spesa per *industria e artigianato* è erogata principalmente dagli Enti del settore pubblico centrale (AC e IPN), e non sembra aver risentito del processo di decentramento attuato alla fine degli anni '90: le IPN hanno erogato circa i tre quarti della spesa complessiva a livello nazionale, nel 2005 (il 73% nel 1996 e il 78), le AC, il 16% nel 1996 e il 14 nel 2005, per una quota complessiva del settore centrale che è passata dall'89% al 92%. Nel Lazio, la spesa centrale (AC e IPN) è stata pari al 97% della spesa complessiva, una quota persino superiore a quella media nazionale (attribuibile principalmente, alla spesa legata al Ministero dello sviluppo economico che ha sede a Roma) con una spesa residuale, pari al 3% nel 2005, da parte delle AL.

Anche la spesa per l'*agricoltura*, nel Lazio, è principalmente erogata dal settore centrale: la quota di spesa delle AC è stata pari al 72 e al 71% all'inizio e alla fine del periodo considerato. Al contrario, a livello nazionale, tale quota è decisamente più contenuta (32%, nel 1996 e 21%, nel 2005) mentre è molto più importante il ruolo delle AR (che hanno erogato il 44% della spesa nel 2005) e delle IPL (27% della spesa nel 2005). Nel Lazio, la maggiore quota di spesa delle AC è riconducibile alla spesa connessa all'attività del Ministero dell'Agricoltura e degli Enti Pubblici nazionali ed è quindi scarsamente legata all'*agricoltura laziale*.

Anche nel settore *turismo*, la componente di spesa delle AC, nel Lazio, risulta essere prevalente e in aumento nel periodo considerato (il 34 % della spesa pubblica complessiva nel 2005) al contrario di quanto accade mediamente a livello nazionale (soltanto il 2% della spesa è erogato mediamente dalle AC, nel 2005). Il ruolo dell'Amministrazione Regionale, nel Lazio, sconta il maggior ruolo svolto dalle AC. La componente di spesa erogata dalle AL e dalla IPL costituisce quasi la metà della spesa complessiva (il 54% a livello nazionale e il 45% nel Lazio, nel 2005).

La *formazione* è una funzione tipicamente realizzata a livello territoriale e le competenze, come abbiamo sottolineato, sono assegnate principalmente alle Regioni. Nel periodo considerato, si nota, però, un aumento del ruolo delle AC che, pressoché nullo, nel 1996, ha riguardato il 12% della spesa complessiva nel 2005, a livello nazionale, e il 16%, nel Lazio. Inoltre, nel periodo, è andata crescendo la delega di funzioni, in questa materia, dalle AR alle AL che, nel 2005, hanno erogato, a livello nazionale, il 23% della spesa pubblica e nel Lazio il 24%, mentre nel 1996, il contributo di queste amministrazioni era del tutto trascurabile.

Anche il sostegno al *lavoro* è divenuta una funzione regionale a partire dal 2000, per effetto del decentramento delle competenze amministrative attuato con le leggi Bassanini. Il processo di decentramento ha però comportato una sostanziale riduzione delle erogazioni complessive delle AC (a livello nazionale queste sono diminuite da 20 a 14 euro pro capite, nel decennio, mentre nel Lazio, la spesa è passata da 34 a 18 euro pro capite nel medesimo periodo). Nel Lazio, inoltre, una quota consistente della spesa (nel 2005, il 55% della spesa complessiva) è erogata dalle IPN che operano nella capitale principalmente, per offrire servizi a livello nazionale (es. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ISFOL). Pertanto la spesa pubblica effettivamente destinata a politiche attive sul territorio, nel Lazio, è limitata alle erogazioni dall'AR, ed è, nel 2005, inferiore alla media nazionale.

L'analisi della tabella 1.4 ha fornito informazioni sul livello di spesa pubblica complessivamente sostenuto nei settori di intervento, nel decennio 1996-2005 e sul contributo, in termini di spesa, fornito dai diversi livelli di governo alla spesa pubblica in ciascuna settore. Poco si è detto delle scelte allocative da parte delle Regioni. La successiva tabella 1.5, riporta la composizione della spesa delle AR tra i settori di intervento considerati dai CPT, nei dieci anni considerati. Si tratta della composizione della spesa erogata direttamente e quindi, non tiene conto della spesa gestita dalle AR la cui erogazione è effettuata dagli Enti Locali.

Il settore che coinvolge la maggior parte delle risorse direttamente erogate dalle AR è la *sanità*. La quota di spesa destinata a questo settore oscilla, a livello nazionale, nel decennio, tra il 73,2 e il 75,9% della spesa delle AR. Nel Lazio, l'incidenza della sanità è stata ancora superiore ed ha raggiunto nel 2000, il 90,3% della spesa delle AR. Nel 2004 e 2005, l'incidenza percentuale si è ridotta ad un livello non superiore all'86%. Se si esclude la sanità e la spesa per l'amministrazione generale, le risorse disponibili per politiche allocative diverse da parte delle Regioni sono estremamente ridotte: il 9,8% del totale, nel Lazio, e il 18,9% a livello nazionale, nel 2005.

TAB. 1.5 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI TRA I SETTORI D'INTERVENTO, NEL LAZIO E IN ITALIA, NEL PERIODO 1996-2005

Settori d'intervento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
LAZIO										
Sanità e altri interventi igienico sanitari	84,7	87,2	89,0	89,1	90,3	88,6	86,3	88,2	85,8	86,0
Amm. generale	4,1	4,3	3,9	3,7	3,6	3,9	4,6	4,7	5,2	4,2
Formazione	2,5	1,8	1,4	2,3	1,5	1,3	2,2	1,6	2,6	2,4
Agricoltura	1,7	1,2	1,0	0,9	1,2	1,3	1,2	0,9	1,3	1,5
Cultura e servizi ricreativi	0,2	0,1	0,1	0,5	0,1	0,2	0,5	0,3	0,3	1,5
Ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8
Altro*	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,7	0,6	1,0	0,6	0,7
Lavoro	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,19	0,7
Viabilità e trasporti	1,1	1,5	1,5	1,2	0,3	0,8	0,6	0,3	0,3	0,5
Assistenza e beneficenza	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,5	0,5	0,2	0,4	0,4
Edilizia abitativa e urbanistica	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	0,4
Turismo	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Energia	0,1	0,1	0,1	0,4	0,0	0,1	0,4	0,0	0,1	0,2
Industria e Artigianato	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,2	0,4	0,5	0,2	0,2
Acqua, fognature e depurazione acque	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0
Istruzione	3,1	1,9	1,5	0,0	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,0
Pesca marittima e acquicoltura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTALE euro pro capite	1.041	1.075	1.250	1.282	1.280	1.316	1.431	1.618	1.451	1.205

(segue)

TAB. 1.5 - SEGUE

Settori d'intervento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ITALIA										
Sanità e altri interventi igienico sanitari	73,2	74,9	74,3	74,3	74,2	74,0	74,3	74,1	75,7	75,9
Amm. generale	6,2	5,9	5,7	6,4	6,2	6,2	5,7	6,0	5,3	5,2
Altro*	4,9	4,3	5,0	5,2	5,6	5,5	5,8	5,9	4,7	4,8
Viabilità e trasporti	1,2	1,0	1,2	1,4	1,6	2,1	2,2	2,0	2,5	2,4
Agricoltura	3,4	3,1	2,9	2,7	2,5	2,2	1,8	2,0	1,8	1,7
Ambiente	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6
Formazione	1,5	1,2	1,2	1,7	1,3	1,2	1,1	1,2	1,6	1,4
Istruzione	1,7	1,8	2,1	1,2	1,2	1,1	1,4	1,1	1,3	1,3
Industria e artigianato	1,4	1,3	1,4	1,1	1,3	1,6	1,2	1,3	1,3	0,9
Assistenza e beneficenza	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	0,9	0,9	0,8
Cultura e servizi ricreativi	0,7	0,8	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	1,0	0,7	0,7
Acqua, fognature e depurazione acque	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
Energia	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,6
Turismo	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Lavoro	0,3	0,4	0,3	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6	0,6	0,6
Edilizia abitativa e urbanistica	1,4	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,3	0,9	0,5	0,6
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Pesca marittima e acquicoltura	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTALE euro pro capite	1.239	1.302	1.447	1.568	1.719	1.924	1.920	2.001	2.073	2.088

* La categoria residuale «Altro» include: Difesa, Ordine pubblico, Giustizia; Previdenza e Integrazioni Salariali; Smaltimento dei Rifiuti; Telecomunicazioni; Commercio; Altro (calamità, interessi sul debito pubblico).

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

TAB. 1.6 - INCIDENZA PERCENTUALE DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI SULLA SPESA COMPLESSIVA (SPA), PER SETTORE, NEL 2005

Settori d'intervento<	Incidenza percentuale della spesa delle AR su totale SPA
Sanità e altri interventi Igienico sanitari	97
Pesca marittima e acquicoltura	96
Lavoro	91
Formazione	62
Agricoltura	44
Turismo	44
Ambiente	23
Commercio	10
Edilizia abitativa e urbanistica	10
Acqua, fognature e depurazione acque	10
Altro (calamità, interessi debito pubblico)	9
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	7
Amministrazione generale	6
Cultura e servizi ricreativi	5
Viabilità e trasporti	5
Assistenza e beneficenza	3
Industria e artigianato	3
Istruzione	3
Energia	1
Telecomunicazioni	0
Smaltimento dei rifiuti	0
Difesa, ordine pubblico, giustizia	0
Previdenza e integrazioni salariali	0

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

A livello nazionale, le AR hanno erogato, nel 2005, le principali risorse residue, prevalentemente nei settori viabilità e trasporti (2,4%), agricoltura (1,7%), ambiente (1,6%), formazione (1,4%), istruzione (1,3%) e industria e artigianato (0,9%), con una tendenza all'aumento, nel decennio, delle risorse destinate a viabilità e trasporti e ambiente, a spese delle altre funzioni. In aumento anche la quota di spesa destinata al lavoro e all'energia (0,6% per entrambe nel 2005). Nel Lazio, le principali destinazioni riguar-

dano la formazione (2,4%), l'agricoltura (1,5%), la cultura e servizi ricreativi (1,5%) e l'ambiente (0,8%). In aumento nel decennio considerato, la spesa per cultura, ambiente e lavoro. In diminuzione quella destinata a viabilità e trasporti, istruzione anche se, come è stato notato in precedenza, in questi settori la spesa è erogata principalmente dagli Enti Locali.

Nella figura 1.1 è riportato il livello e la composizione della spesa pubblica, sperimentata nel 2005, in alcuni settori selezionati: formazione, lavoro, agricoltura, turismo e ambiente. Questi sono i settori in cui maggiore è la quota di spesa regionale rispetto a quella degli altri Enti pubblici⁶. L'incidenza percentuale della spesa delle AR sulla spesa pubblica complessiva sperimentata a livello nazionale, in ciascun settore, nel 2005, è riportata nella tabella 1.6.

La spesa nel settore *lavoro* è erogata per il 91% del totale dalle AR. In questo settore, la figura 1.1 mostra che le AR di Abruzzo, Piemonte e Lazio presentano i valori più elevati di spesa pubblica anche se nel Lazio è particolarmente rilevante la quota di spesa statale che non è destinata a politiche attive sul territorio laziale ma al coordinamento e alla programmazione degli interventi a livello nazionale.

Il 61% della spesa per la *formazione* è erogata direttamente dalle AR. Tra le RSO, è particolarmente elevata la spesa delle Regioni Basilicata, Piemonte ed Emilia Romagna. Il livello di spesa pro capite dell'Amministrazione Regionale del Lazio è quinto per erogazioni, tra le RSO.

Nel settore *agricolo*, il 44% della spesa pubblica complessiva è erogato dalle AR. Molise, Basilicata, Emilia Romagna e Calabria sono le Regioni in cui il livello di spesa pro capite è più elevato anche se soltanto in Molise il ruolo svolto dall'AR è particolarmente importante. La spesa erogata nel Lazio è quarta, nel livello pro capite complessivo, in gran parte attribuibile alla spesa delle AC.

Il livello di spesa pro capite complessiva per il *turismo* presenta valori elevati tra le RSO in Liguria, Piemonte e Molise mentre il Lazio presenta il quintultimo livello di spesa pro capite. Il livello effettivamente goduto nel territorio regionale è ancora più basso se si esclude la spesa non AR che, nel Lazio, riguarda interventi di interesse nazionale. Se la spesa regionale costituisce a livello nazionale il 44% della spesa complessiva, nel Lazio costituisce soltanto il 21%.

⁶ Sono stati esclusi dai settori selezionati, la sanità e la pesca, settori nei quali, come emerge dalla tabella 7, è elevata la quota di spesa delle AR. L'esclusione della pesca è connessa all'esiguità delle risorse complessivamente coinvolte da questo settore.

FIG. 1.1 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PRO CAPITE, IN EURO, DELLE AR E DEGLI ALTRI ENTI DEL SPA, PER I PRINCIPALI SETTORI DI COMPETENZA REGIONALE, PER RSO, NEL 2005

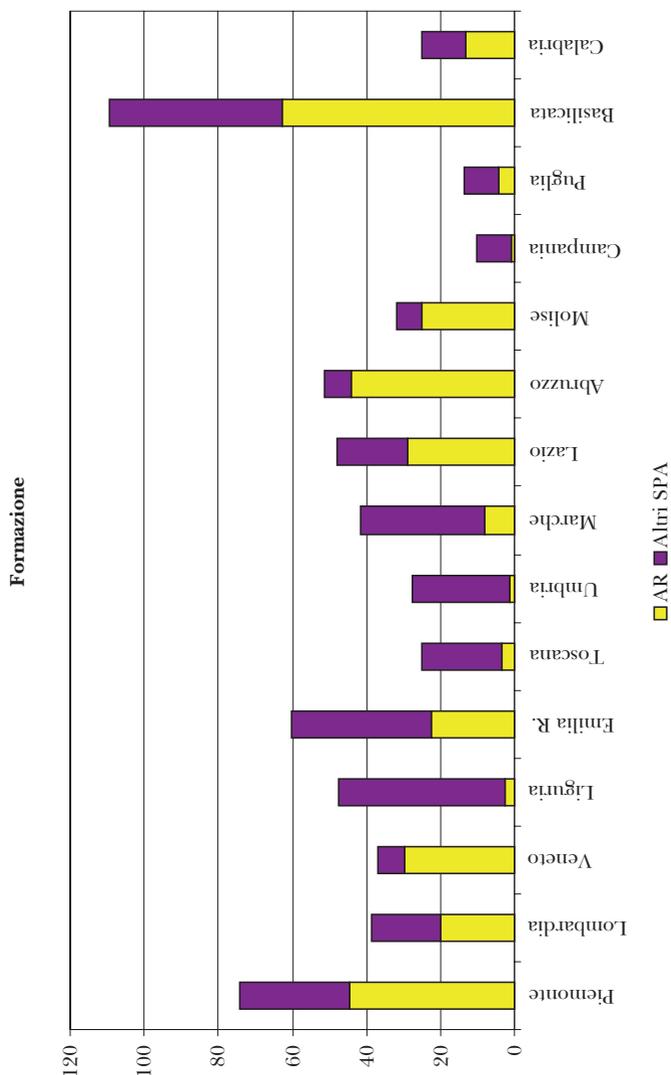
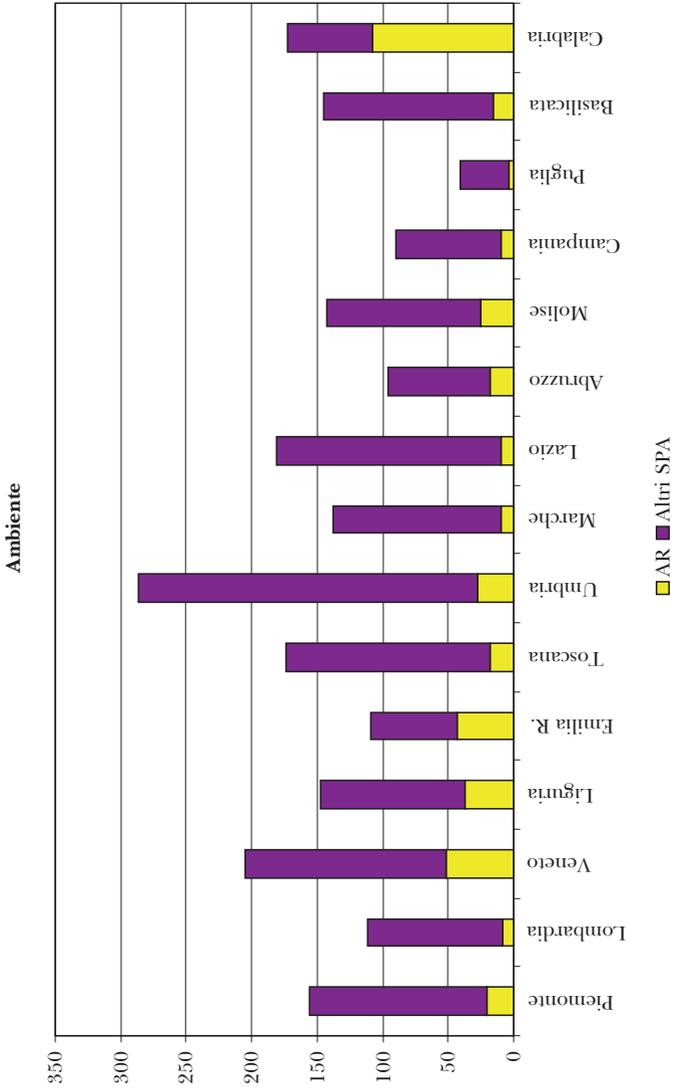


FIG. 1.1 - SEGUE



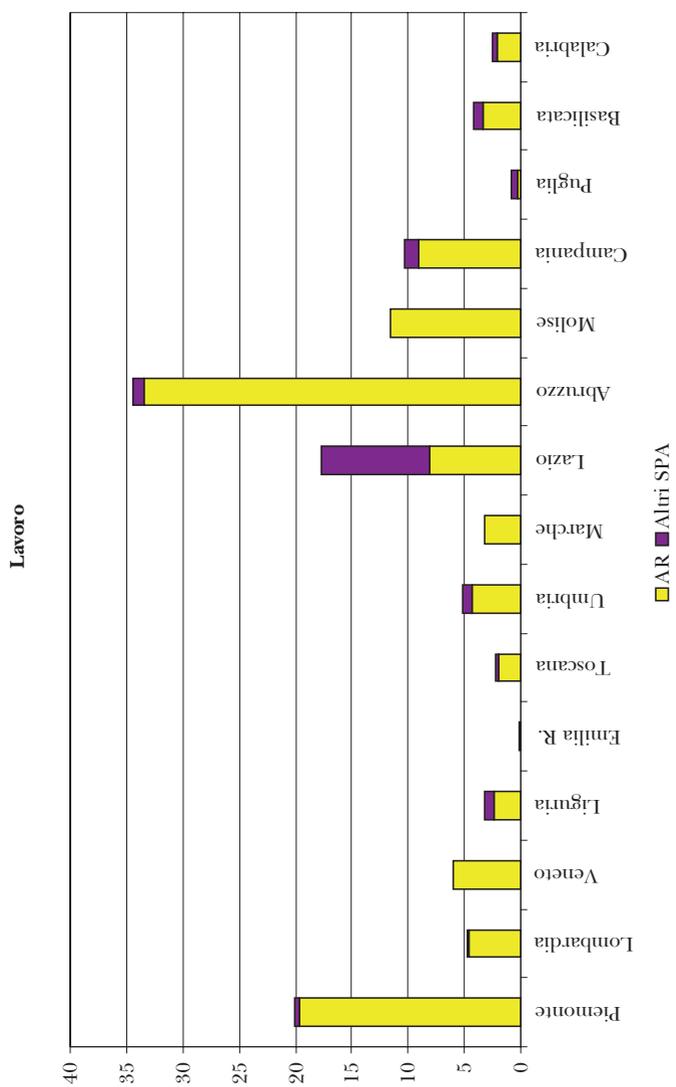
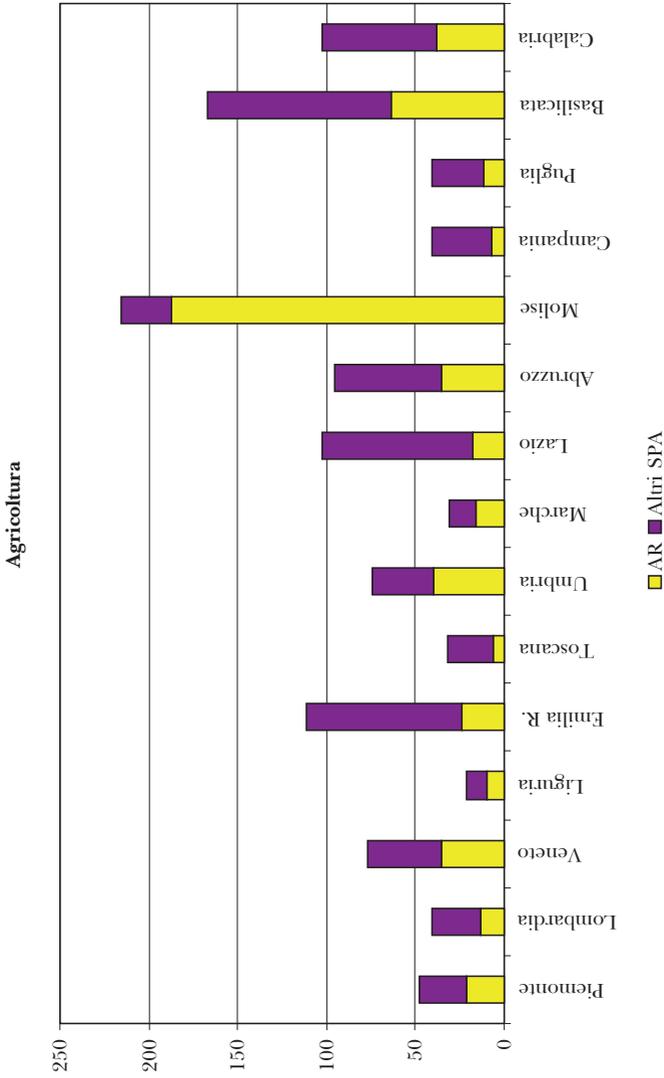


FIG. 1.1 - SEGUE

FIG. 1.1 - SEGUE



Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

Anche nell'ambito della spesa per *l'ambiente* l'AR del Lazio presenta il terzultimo valore pro capite a livello nazionale. Come si è accennato in precedenza però, gran parte di questa spesa è delegata dalla Regione agli Enti Locali. La spesa complessiva pro capite è in linea con le Regioni che investono maggiormente in questo settore (Umbria, Toscana, Veneto, Liguria, Piemonte, Calabria).

1.3 Conclusioni

La tabella 1.6 indica le funzioni di spesa tipicamente regionali, quelle su cui le AR svolgono un ruolo prioritario rispetto agli altri Enti del settore pubblico: l'assistenza sanitaria, la pesca e la acquicoltura, il lavoro, la formazione professionale. In questi settori la spesa delle AR, in Italia, è superiore alla metà della spesa pubblica complessiva. In altri settori, la spesa delle AR è comunque, in termini percentuali, piuttosto consistente rispetto agli altri Enti pubblici. Si tratta degli interventi nel settore agricolo, turistico e di tutela ambientale.

Stupisce che la quota di spesa delle AR non sia particolarmente rilevante in alcuni settori nei quali, la legislazione riserva ampie competenze alle Regioni. Si tratta in particolare, dei servizi produttivi quali l'industria, l'artigianato, l'energia, e la cultura. In materia di sviluppo dell'attività industriale, con il decentramento amministrativo, alle Regioni compete, tra le altre cose, la concessione di agevolazioni, contributi, incentivi ad imprese in aree comprese in programmi comunitari per politiche d'innovazione e trasferimento tecnologico, le erogazioni di contributi per il sostegno agli investimenti, per l'acquisto di macchinari, per lo sviluppo dell'occupazione e per l'internazionalizzazione delle imprese, il sostegno alla costituzione di consorzi di piccole e medie imprese, l'assistenza alle imprese tramite gli sportelli unici per le attività produttive e la creazione di aree industriali. Queste competenze sembrano tali da far pensare ad un ruolo ben maggiore di quello attuale. Lo stesso avviene in materia di artigianato in quanto alle Regioni compete l'erogazione degli incentivi alle imprese e il sostegno alla creazione di consorzi, il cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno all'artigianato. In materia energetica, soltanto negli ultimi due anni la quota di risorse destinate dalle AR è sensibilmente cresciuta, mentre nella cultura, nel 2005, si registra un forte incremento della spesa della Regione Lazio.

TAB. 1.7 - SPESA COMPLESSIVA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI IN PERCENTUALE DEL PRODOTTO INTERNO LORDO REGIONALE AI PREZZI DI MERCATO (ANNI 2000-2005) E PRODOTTO INTERNO LORDO AI PREZZI DI MERCATO (ANNO 2005)

Regioni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PIL 2005 (mili euro)	PIL pro capite 2005 (euro)
Lombardia	6,8	7,4	6,9	6,8	7,0	7,3	293.906	31.154
Lazio	5,3	5,2	5,4	6,0	5,1	4,1	155.265	29.365
Veneto	6,6	6,3	6,8	6,7	7,0	6,8	133.488	28.287
Emilia Romagna	6,2	6,5	7,1	7,2	6,8	6,6	123.928	29.723
Piemonte	6,8	7,5	7,3	7,5	7,7	7,8	114.993	26.521
Toscana	6,8	7,4	7,1	7,0	7,4	7,3	95.683	26.512
Campania	10,7	11,0	9,6	10,5	9,9	10,7	91.211	15.753
Puglia	9,6	10,5	9,4	10,2	10,0	10,1	64.999	15.971
Liguria	6,9	7,6	7,1	7,6	8,1	7,8	39.914	24.927
Marche	7,5	8,0	7,9	7,8	7,8	7,8	36.994	24.278
Calabria	12,9	16,4	16,4	13,9	14,3	13,9	31.617	15.755
Abruzzo	7,6	6,6	8,5	9,7	9,2	9,2	25.971	19.942
Umbria	10,4	10,3	9,2	9,8	9,6	8,7	19.766	22.893
Basilicata	13,3	12,7	12,5	12,1	11,1	13,0	10.139	17.031
Molise	12,3	13,9	11,2	11,3	12,1	11,8	5.783	17.995
RSO	7,3	7,7	7,5	7,7	7,6	7,5	1.243.656	25.959
ITALIA	8,2	8,8	8,5	8,7	8,7	8,6	1.423.048	24.281

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

L'aspetto più rilevante delle politiche allocative regionali si riferisce però alla scarsità delle risorse destinate ai settori di spesa diversi dalla sanità e dall'amministrazione generale. I dati di spesa riportati nella tabella 1.5, indicano la composizione percentuale della spesa delle AR. L'assistenza sanitaria e l'amministrazione generale coinvolgono, nel 2005, oltre l'80% delle risorse complessive, a livello nazionale, e circa il 90% delle risorse nella Regione Lazio. La quota di spesa rimanente è, mediamente, allocata nei settori viabilità e trasporti (2,4%), agricoltura (1,7%), ambiente (1,6%), formazione (1,4%), istruzione (1,3%) e industria e artigianato (0,9%), mentre nella Regione Lazio le principali destinazioni riguardano la formazione (2,4%), l'agricoltura (1,5%), la cultura e servizi ricreativi (1,5%) e l'ambiente (0,8%).

Questi dati indicano che nell'ambito delle missioni regionali, il ruolo svolto dalle Regioni nelle funzioni diverse da quella sanitaria è piuttosto limitato. Nella Regione Lazio questo aspetto è ancora più accentuato data l'elevata quota di spesa destinata alla sanità.

Infine, alcune considerazioni meritano i valori assoluti della spesa regionale. La Regione Lazio, come si è sottolineato, presenta, nel 2005, i valori di spesa pro capite più bassi tra le RSO. Oltre a ciò, la crescita della spesa nel periodo 1996-2005 è stata la più contenuta tra le RSO.

L'economia della Regione, come sottolinea il rapporto sulla società e l'economia del Lazio del 2007, per livello del Prodotto interno lordo presenta, nel 2005, un livello che, tra le RSO, è secondo soltanto a quello della Lombardia. Il valore pro capite è terzo dopo la Lombardia e l'Emilia Romagna. La tabella 1.7 mostra che l'elevato livello del PIL rende ancora più esigua la quota di spesa pubblica della Regione Lazio rispetto al PIL stesso. Nel periodo 2000-2005 il rapporto spesa pubblica della Regione su PIL regionale è stato sempre il più basso tra le RSO e negli ultimi due anni è andato diminuendo di quasi un punto percentuale l'anno. Nel 2005, la spesa regionale è stata pari al 4,1% del PIL, un valore pari a meno di un terzo di quello della Calabria e della Basilicata. Tra le RSO, il Veneto presenta il secondo valore più basso del rapporto spesa regionale su PIL regionale, ma il valore del rapporto per il Veneto è superiore di due punti e mezzo a quello del Lazio.

APPENDICE 1

**I dati sulla finanza pubblica
degli Enti territoriali del Lazio**

di A. Fontana

A.1.1 Introduzione

Questa nota si propone di analizzare le caratteristiche e i dati delle diverse fonti informative attualmente disponibili sulla finanza delle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali della regione Lazio. Nel paragrafo A.1.2, per ciascuna di queste, si riportano alcune indicazioni generali quali l'Ente responsabile della rilevazione, le fonti originarie dei dati, i flussi finanziari considerati, la disaggregazione disponibile (classificazione e livello di disaggregazione territoriale), l'universo degli Enti rilevati, il momento della registrazione dei flussi (cassa/competenza) e la fase della valutazione dei flussi stessi (previsionale/consuntiva).

Questi elementi risultano importanti nello spiegare le differenze tra i dati delle diverse rilevazioni che costituisce l'obiettivo prioritario della seconda parte del lavoro (par. A.1.3). In questa parte, sono comparati i dati di spesa rilevati dalle diverse fonti di informazione distintamente per ciascuna tipologia di Ente (Regione, Provincia, Comune). Come si vedrà, non tutte le fonti dispongono di una disaggregazione territoriale dei dati per cui non per tutte le fonti è possibile disporre di dati di spesa per gli Enti territoriali della regione Lazio.

Nel seguito, si è scelto di riferire tutti i dati provenienti dalle diverse fonti all'anno 2001. La scelta è riconducibile da un lato alla necessità di assicurare che per tutte le fonti informative siano disponibili i dati; dall'altro, alla necessità di ridurre il problema dell'affidabilità dei dati. In questo senso, un anno lontano come il 2001, può essere preferibile perché i valori possono essere considerati definitivi per tutte le fonti.

A.1.2 Le fonti informative sulla finanza degli Enti territoriali

Le basi dati a disposizione per la conoscenza dello stato della finanza delle Amministrazioni territoriali sono molteplici.

Per quello che riguarda la finanza regionale, le fonti originarie sono i singoli bilanci delle Regioni e la rilevazione sui flussi di cassa della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Fi-

nanze (MEF). Al contrario di quanto avviene per i Comuni e per le Province, non è disponibile una banca dati dei bilanci delle Regioni. La ragione di ciò è che questi non seguono uno schema comune per cui la pubblicazione dei bilanci, così come approvati dalle singole Amministrazioni, non sarebbe utile a fini comparativi senza una preventiva riclassificazione tale da renderli uniformi.

Le fonti originarie della finanza provinciale e comunale sono i bilanci dei singoli Enti e la rilevazione sui flussi di cassa dell'RGS. Gran parte dei dati di bilancio dei singoli Enti affluiscono alla direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno attraverso il certificato del conto di bilancio, un ampio estratto del bilancio degli Enti.

Le altre fonti di informazioni sulla finanza degli Enti territoriali sono di tipo derivato poiché utilizzano le fonti originarie appena citate come base dati di partenza. Le fonti derivate, in alcuni casi, rappresentano una stima preliminare dei risultati contenuti nei documenti contabili, come nel caso delle rilevazioni della Corte dei Conti sui bilanci delle Regioni, delle Province e dei Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e l'indagine campionaria dell'ISTAT sui conti consuntivi dei Comuni. In altri casi, queste fonti sono il risultato di procedure statistiche di quadratura e di eliminazione di dati anomali cui vengono sottoposte le basi dati originarie, come nel caso delle pubblicazioni ISTAT sui conti consuntivi dei Comuni e delle Province, della banca dati utilizzata da ANCITEL sui Conti consuntivi dei Comuni, oppure sono il risultato di procedure di riclassificazione dei documenti contabili originari, come nel caso delle pubblicazioni dell'ISTAT e dell'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie del CNR (ISSIRFA), sui bilanci delle Regioni. In altri casi ancora, le fonti derivate sono il risultato di una rielaborazione delle basi dati originarie in modo da ottenere risultati anche molto diversi da quelli di partenza come avviene per i dati contenuti nei conti economici delle Regioni, delle Province e dei Comuni elaborati dall'ISTAT. Quasi sempre, le fonti informative derivate forniscono dati aggregati relativi ad una molteplicità di Enti; ad esempio, i CPT (CPT) sono costruiti come aggregazione dei dati contenuti nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni e di tutti gli Enti il cui controllo è in qualche modo riconducibile a questi. In ultimo, alcune fonti di dati riprendono una rilevazione originaria ed a questa aggiungono ulteriori elaborazioni. È questo il caso della banca dati ISAE-ISTAT sui flussi di cassa dei Comuni e delle Province che utilizza le informazioni rilevate dall'RGS e vi aggiunge una stima della disaggregazione funzionale della spesa.

TAB. A-1.1 - CARATTERISTICHE DELLE FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA REGIONALE

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA REGIONALE	Rilevazione sui flussi di cassa (RGS)	Publicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome	Rilevazione Cortei dei Conti sui bilanci consuntivi delle RSO	Conto Economico delle AP	Conti Pubblici Territoriali	Publicazione ISSIRFA
<i>Ente Responsabile</i>	RGS - MEF	ISTAT	Cortei dei Conti	ISTAT	DPS - MSE	ISSIRFA - CNR
<i>Fonti originarie</i>	–	Bilanci consuntivi	Bilanci consuntivi (per l'ultimo anno, dati di preconsuntivo)	Bilanci consuntivi (per gli anni in cui non sono disponibili: rilevazione sui flussi di cassa)	Bilanci consuntivi	Bilanci di previsione
<i>Documenti pubblicati</i>	Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa e situazione di cassa	I bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome	Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria delle RSO	Relazione sulla situazione economica del paese	–	La finanza regionale
<i>Reperibilità</i>	Sito: www.tesoro.it	Sito: www.istat.it	Sito: www.cortedeiconti.it	Sito: www.istat.it	Sito: www.dps.mef.gov.it	Sito: www.issirfa.cnr.it
<i>Serie disponibili</i>	1979-2007	–2002	1984-2007	–2007	1996-2005	1983-2004
<i>Periodo di riferimento</i>	Trimestre e anno	Anno	Anno	Anno	Anno	Anno
<i>Ritardo di pubblicazione</i>	Teoricamente 50 giorni; di fatto, variabile	Teoricamente 2 anni ma l'ultimo anno disponibile è il 2002	1 anno	1 anno	12-18 mesi	2 anni
<i>Revisioni</i>	Annuali sino agli ultimi due anni	Assenti	Annuali sino agli ultimi tre anni	Ordinarie, sino agli ultimi 5 anni; straordinarie	Annuali sino agli ultimi tre anni	Assenti

(segue)

TAB. A.1.1 - SEGUE

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA REGIONALE	Rilevazione sui flussi di cassa (RGS)	Publicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome	Rilevazione Cortei dei Conti sui bilanci consuntivi delle RSO	Conto Economico delle AP	Conti Pubblici Territoriali	Publicazione ISSIRFA
<i>Universo di riferimento</i>	RSO e RSS	RSO e RSS	RSO	RSO e RSS	RSO, RSS, ASL, Ospedali pubblici, Enti dipendenti dalle Regioni	RSO e RSS
<i>Grado di copertura (operazioni incluse)</i>	Sono escluse: accensione e rimborso di prestiti e le partite di giro	Tutte	Sono escluse le partite di giro	Sono escluse: le partite finanziarie, l'impiego di risorse UE e le partite di giro	Sono escluse le partite di giro e il rimborso dei prestiti non è inserito nei dati pubblici	Tutte
<i>Criterio di registrazione</i>	Cassa	Competenza e Cassa	Competenza e Cassa	Competenza (SEC95)	Cassa	Competenza e Cassa
<i>Fase della valutazione dei flussi</i>	Consuntivo	Previsionale e consuntivo	Previsionale e consuntivo	Consuntivo	Consuntivo	Previsionale
<i>Classificazione disponibili</i>	Economica	Economica e funzionale	Economica	Economica (SEC95)	Economica, Funzionale per settori e per assi prioritari	Economica e funzionale
<i>Livello di disaggregazione territoriale disponibile (pubblicato)</i>	Disponibili solo a livello nazionale	Disponibili per regione	Disponibili per regione	Disponibili solo a livello nazionale	Disponibili per regione	Disponibili per regione

(segue)

TAB. A.1.2 - CARATTERISTICHE DELLE FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA PROVINCIALE E COMUNALE

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA PROVINCIALE E COMUNALE	Banca dati della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno	Rilevazione sui flussi di cassa (RGS)	Pubblicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi dei Comuni e, distintamente, delle Amministrazioni Provinciali	Indagine «rapida» su un campione di Comuni (ISTAT)	Rilevazione della Corte dei Conti sui bilanci consuntivi di Comuni e Province
<i>Ente responsabile</i>	Dir. Fin. Loc. - Min. Interno	RGS - MEF	ISTAT	ISTAT	Corte dei Conti
<i>Fonti originarie</i>	Bilanci consuntivi	-	Bilanci consuntivi	Bilanci consuntivi	Bilanci consuntivi
<i>Documenti pubblicati</i>	-	Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa e situazione di cassa e Relazione della Corte dei Conti al Parlamento	I bilanci consuntivi delle Amministrazioni Comunali; i bilanci consuntivi delle Amministrazioni Provinciali	-	Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti Locali
<i>Reperibilità</i>	Sito: finanzalocale.interno.it	Sito: www.tesoro.it	Sito: www.istat.it	Sito: www.istat.it	Sito: www.cortedeiconti.it
<i>Serie disponibili</i>	-2005	-2006	-2002	1999-2004	1984-2006
<i>Periodo di riferimento</i>	Anno	Trimestre e anno	Anno	Anno	Anno
<i>Ritardo di pubblicazione</i>	2 Anni	Teoricamente 50 giorni; di fatto, variabile	5 anni	2 anni	1 anno
<i>Revisioni</i>	Assenti	Annuali sino agli ultimi due anni	Assenti	Assenti	Annuali sino agli ultimi due anni

(segue)

TAB. A.1.2 - SEQUE

FONTE INFORMATIVO SULLA FINANZA PROVINCIALE E COMUNALE	Banca dati della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno	Rilevazione sui flussi di cassa (RGS)	Publicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi dei Amministrazioni Comunali e, distintamente, delle Amministrazioni Provinciali	Indagine «rapida» su un campione di Comuni (ISTAT)	Rilevazione della Corte dei Conti sui bilanci consuntivi di Comuni e Province
<i>Universo di riferimento</i>	Tutti i Comuni e le Province escluse le Province Autonome (ma non sono inclusi gli Enti che non inviano il certificato)	Tutti i Comuni e le Province escluse le Province Autonome (i dati sono riportati all'universo anche se non tutti gli Enti comunicano i propri dati)	Tutti i Comuni e le Province escluse le Province Autonome (i dati sono riportati all'universo anche se non tutti gli Enti comunicano i propri dati)	836 Comuni sino al 2004; dal 2005, tutti i Comuni che inviano i certificati di bilancio al Ministero dell'Interno entro 1 anno dalla chiusura dell'esercizio	Tutti i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti; tutte le Province escluse le Province Autonome (ma non sono inclusi gli Enti che non inviano il certificato)
<i>Grado di copertura (operazioni incluse)</i>	Tutte	Sono escluse: accensione e rimborso di prestiti	Tutte	Tutte	Tutte
<i>Criterio di registrazione</i>	Competenza e cassa	Cassa	Competenza e cassa	Competenza e cassa	Competenza e cassa
<i>Fase della valutazione dei flussi</i>	Consuntivo	Consuntivo	Previsionale e consuntivo	Previsionale e consuntivo	Previsionale e consuntivo
<i>Classificazione disponibili</i>	Economica e funzionale	Economica	Economica e funzionale	Economica e funzionale	Economica
<i>Livello di disaggregazione territoriale disponibile (pubblicato)</i>	Disponibili per singolo Ente	Presso il MEF, disponibili in aggregato (Enti Locali) a livello nazionale, presso la Corte dei Conti, distintamente per Comuni e Province a livello nazionale	Disponibili per regione	Disponibili per regione	Disponibili a livello nazionale (per regione a richiesta) e per regione per alcune voci di entrata

(segue)

TAB. A.1.2 - SEQUE

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA PROVINCIALE E COMUNALE	Conto Economico delle Amministrazioni Locali, Provinciali e, distintamente, delle Amministrazioni Provinciali	Conti pubblici territoriali	Banca dati ISAE-ISTAT	Banca dati ANCITEL
<i>Ente responsabile</i>	ISTAT	DPS - MSE	ISAE	ANCITEL
<i>Fonti originarie</i>	Bilanci consuntivi (per gli anni in cui non sono disponibili: rilevazione sui flussi di cassa)	Bilanci consuntivi (per gli anni in cui non sono disponibili: rilevazione sui flussi di cassa)	Rilevazione sui flussi di cassa (RGS) e indagine campionaria ISTAT	Banca dati della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno
<i>Documenti pubblicati</i>	Relazione sulla situazione economica del paese	-	La finanza Locale (Franco Angeli)	-
<i>Reperibilità</i>	Sito: www.istat.it	Sito: www.dps.mef.gov.it	Nessuna	A pagamento dal sito www.ancitel.it
<i>Serie disponibili</i>	-2007	1996-2005	1998-2005	-2005
<i>Periodo di riferimento</i>	Anno	Anno	Anno	Anno
<i>Ritardo di pubblicazione</i>	6 mesi	12-18 mesi	1 anno	2 Anni
<i>Revisioni</i>	Ordinarie, sino agli ultimi 5 anni; straordinarie	Annuali sino agli ultimi tre anni	Annuali sino agli ultimi due anni	Assenti

(segue)

TAB. A.1.2 - SEGUE

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA PROVINCIALE E COMUNALE	Conto Economico delle Amministrazioni Locali, Provinciali e, distintamente, delle Amministrazioni Provinciali	Conti pubblici territoriali	Banca dati ISAE-ISTAT	Banca dati ANCITEL
<i>Universo di riferimento</i>	Tutti i Comuni e le Province escluse le Province Autonome (i dati sono riportati all'universo anche se non tutti gli Enti comunicano i propri dati)	Tutte le Province escluse le Province autonome, tutti i Comuni (i dati sono riportati all'universo anche se non tutti gli Enti comunicano i propri dati), Comunità montane, Camere di Commercio, Università; Edisu, Enti dipendenti dagli enti locali, Autorità portuali, Parchi	Tutti i Comuni e le Province escluse le Province Autonome (i dati sono riportati all'universo anche se non tutti gli Enti comunicano i propri dati)	Tutti i Comuni e le Province escluse le Province Autonome (ma non sono inclusi gli Enti che non inviano il certificato)
<i>Grado di copertura (operazioni incluse)</i>	Sono escluse: le partite finanziarie, l'impiego di risorse UE e le partite di giro	Sono escluse le partite di giro e il rimborso dei prestiti (questi ultimi non sono inseriti nei dati pubblici)	Tutte	Tutte
<i>Criterio di registrazione</i>	Competenza (SEC95)	Cassa	Cassa	Competenza e cassa
<i>Fase della valutazione dei flussi</i>	Consumitivo	Consumitivo	Consumitivo	Previsionale e consuntivo
<i>Classificazione disponibili</i>	Economica (SEC95)	Economica e funzionale	Funzionale (economica solo per alcune tabelle)	Economica e funzionale
<i>Livello di disaggregazione territoriale disponibile (pubblicato)</i>	Disponibili solo a livello nazionale distintamente per Comuni e Province	Disponibili dati aggregati per Amministrazioni Locali e per regione	Disponibili dati aggregati per Enti Locali e per ripartizione geografica e solo alcune tabelle su Comuni e Province distinti	Disponibili per singolo Ente

Nelle tabelle A.1.1 e A.1.2 viene fornita una sintetica descrizione delle fonti informative sulla situazione della finanza regionale e locale. Per ciascuna fonte sono fornite alcune informazioni descrittive circa l'Ente responsabile della rilevazione, i documenti in cui sono pubblicati i dati, la reperibilità dei dati stessi, l'arco temporale per il quale è disponibile la serie storica dei dati, il periodo cui si riferiscono le informazioni, il ritardo con cui sono rese disponibili e le eventuali revisioni. Sono inoltre indicati alcuni fattori decisivi nell'apprezzare le differenze dei valori di entrate e di spesa registrati dalle diverse fonti: i flussi finanziari considerati nei dati ovvero quali voci di entrata e di spesa sono escluse e quali sono incluse da ciascuna fonte informativa; le fonti originarie dei dati; l'universo degli Enti considerati (soprattutto per quel che riguarda i Comuni, le basi di dati quasi mai si riferiscono all'universo degli Enti esistenti); il criterio di registrazione dei flussi finanziari, cioè la distinzione in dati di competenza e dati di cassa; la fase della valutazione dei flussi finanziari, cioè la distinzione tra il momento previsionale e quello consuntivo; i criteri di classificazione e il livello di disaggregazione dei dati. Come si è detto, infatti, i dati solo in alcuni casi sono disponibili in serie territoriali, quasi sempre regionali.

A.1.3 La comparazione dei dati di spesa

Come si è sottolineato nel paragrafo precedente, alcune fonti forniscono informazioni sulla finanza degli Enti territoriali aggregate soltanto a livello nazionale senza disporre di un dettaglio per regione. Per quanto riguarda le informazioni sulla finanza regionale, soltanto i CPT, le pubblicazioni ISTAT sui bilanci delle Regioni e delle Province autonome, la rilevazione della Corte dei Conti sui bilanci delle RSO e la pubblicazione dell'ISSIRFA sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province autonome, consentono di conoscere i flussi finanziari disaggregati per regione. Tra le fonti sulla finanza delle Province e dei Comuni, soltanto i CPT, la banca dati del Ministero dell'Interno sui certificati del conto di bilancio di Comuni e Province e le pubblicazioni ISTAT sui medesimi certificati, forniscono un dettaglio regionale delle informazioni. Per conoscere i dati di finanziari degli Enti territoriali del Lazio non si può, quindi, che fare riferimento soltanto a queste fonti.

Le tabelle A.1.3 e A.1.5 riportano e confrontano i dati complessivi di spesa della Regione Lazio e quelli dei Comuni e delle Province del Lazio. Come si è evidenziato nel primo paragrafo, una parte delle differenze tra i dati delle diverse fonti informative è probabilmente attribuibile ad una di-

versa misurazione dei flussi che in alcuni casi può essere riconducibile all'utilizzo di diverse fonti originarie dei dati, in altri può essere legata al diverso momento (e al ritardo) in cui i dati di spesa sono rilevati e rivisti, ed infine può essere connessa ad una diversa distribuzione dell'errore di misurazione. Certamente però, una buona parte delle differenze tra i dati riportati dalle diverse fonti è riconducibile al diverso aggregato di Enti inclusi nelle rilevazioni (quasi mai questo coincide esattamente), alle differenze esistenti nella registrazione dei flussi (secondo la competenza finanziaria, giuridica ed economica), alla diversa fase della valutazione (previsionale, consuntiva) e alle diverse voci di bilancio incluse nelle rilevazioni. Nel confrontare i dati di spesa degli Enti territoriali si è tentato di evidenziare le differenze nei valori di spesa rilevati, per il 2001, controllando per l'universo di riferimento, il criterio di registrazione delle operazioni, la fase della valutazione, i flussi considerati.

Se è per lo più agevole controllare le differenze esistenti tra le fonti per quel che riguarda il criterio di registrazione e la fase della valutazione, in quanto tutte le fonti riportano chiaramente entrambi, non altrettanto può dirsi per quel che riguarda l'universo degli Enti inclusi nella rilevazione e le voci considerate.

Per quanto riguarda il confronto dei dati di spesa della Regione Lazio, una prima precisazione merita il confronto tra i dati di previsione pubblicati dall'ISSIRFA e quelli riportati nelle pubblicazioni ISTAT. I dati di spesa previsti dall'ISSIRFA si riferiscono alle previsioni iniziali mentre quelli dell'ISTAT sono dati di previsione definitivi che tengono conto delle variazioni di bilancio intervenute nella prima parte dell'esercizio cui si riferiscono, quindi, i due dati forniscono informazioni di tipo diverso. Si nota che le previsioni di spesa, per il 2001, sono maggiori di quanto non siano i dati di spesa a consuntivo e che le previsioni definitive risultano maggiori delle previsioni iniziali che appaiono relativamente più vicine ai dati di consuntivo. Per quanto riguarda l'universo degli Enti incluso nella rilevazione, i dati della Corte dei Conti, dell'ISTAT e dell'ISSIRFA includono la sola Amministrazione regionale mentre i CPT includono oltre all'Amministrazione regionale anche le ASL, gli Ospedali pubblici e gli Enti dipendenti dalla Regione appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. In realtà, come si può notare dalla tabella 4, poiché la spesa di questi Enti (ASL, Ospedali pubblici e altri Enti) appare nel bilancio dell'Amministrazione regionale come spesa di trasferimento, i valori di spesa complessiva delle diverse fonti non dovrebbero risultare sostanzialmente affetti dal diverso universo di Enti considerato. Per quanto riguarda le voci incluse nelle diverse rileva-

TAB. A.1.3 - COMPARAZIONE DEI DATI DI SPESA DELLA REGIONE LAZIO, ANNO 2001 (MILIONI DI EURO)

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA REGIONALE	Fase della valutazione dei flussi	Criterio di registrazione	Spesa complessiva (mil euro)	Spesa complessiva CPT comparabile (mil euro)	Spesa complessiva comparabile con le pubblicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi al netto delle partite di giro (mil euro)
<i>Conti Pubblici Territoriali</i>	Dati consuntivi	Cassa	7.836	7.836	
<i>Pubblicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome</i>	Dati di previsione definitivi	Competenza	22.133	13.632	16.968
	Dati consuntivi	Cassa Competenza	13.598 15.326	9.327 9.691	10.385 10.875
<i>Rilevazione Corte dei Conti sui bilanci consuntivi delle RSO</i>	Dati consuntivi	Cassa Competenza	10.385 10.856		10.385 10.856
	Dati di previsione	Competenza Cassa	20.100 23.983		14.935 16.045

zioni, la rilevazione della Corte dei Conti e i CPT non riportano le partite di giro, quindi i dati ISTAT e ISSIRFA, che invece le includono, sono stati riportati nelle tabelle sia in totale sia al netto delle partite di giro al fine di renderli confrontabili con i dati della Corte dei Conti. Al contrario delle altre rilevazioni i CPT consolidano i flussi tra gli Enti inclusi nella rilevazione, cioè elidono i flussi finanziari che intercorrono tra le Regioni, i Comuni, lo Stato e gli altri Enti considerati. Per omogeneizzare il confronto tra le diverse fonti, la tabella 3 riporta una stima della spesa, basata sui dati dell'ISTAT, costruita in modo da renderla comparabile con quella dei CPT. In particolare, come mostrato dalla tabella A.1.4, i dati ISTAT sono stati espressi al netto dei trasferimenti agli Enti consolidati dai CPT (si tratta dei trasferimenti a Stato ed altri Enti del settore statale, Regioni, Consorzi interregionali, ecc., Province, Comuni, Consorzi di Enti locali e Comunità montane, altri Enti locali e Consorzi pubblici locali) e dei contributi sociali pagati dall'Amministrazione regionale agli Enti previdenziali. È importante sottolineare che tale operazione è comunque parziale. Infatti, nella stima della spesa comparabile con quella CPT, partendo dai dati ISTAT, non è possibile eliminare i contributi sociali che dalle ASL, dagli Ospedali Pubblici e dagli Enti dipendenti della Regione finiscono agli Enti previdenziali. Nei dati ISTAT figurano, infatti, solo i trasferimenti dalla Regione a questi Enti ma non la quota di questi che è poi diretta da questi Enti agli Enti previdenziali. La tabella A.1.3 mostra i valori di spesa della Regione Lazio e, nella colonna in cui sono riportate le spese complessive CPT comparabili, si nota una consistente differenza tra il dato CPT e la stima che si è prodotta partendo dai dati ISTAT. Gran parte di questa differenza, anche se non sappiamo esattamente quanta, è spiegata dai contributi sociali degli Enti dipendenti dalle Regioni, dalle ASL e dagli Ospedali agli Enti previdenziali che sono stati eliminati nei CPT mentre non è stato possibile farlo nella stima basata sui dati ISTAT. Il confronto dei dati di consuntivo riportato nella tabella A.1.3 mostra che i valori di cassa e di competenza al netto delle partite di giro, rilevati dalla Corte dei Conti e dall'ISTAT sono sostanzialmente coincidenti.

Per quanto riguarda il confronto dei dati di spesa dei Comuni e delle Province della regione Lazio, i risultati principali sono riportati nella tabella A.1.5. Questi dati fanno riferimento ad un diverso universo di Enti. In particolare, la rilevazione del Ministero dell'Interno fornisce un dato di spesa riferito solo ai Comuni che hanno spedito il certificato del conto di bilancio che, nel Lazio, per il 2001, sono stati 372 su 378. L'ISTAT utilizza la banca dati del Ministero dell'Interno ma stima i flussi finanziari relativi

TAB. A.1.4 - COMPARAZIONE DEI DATI DI SPESA DELLA REGIONE LAZIO PER VOCE ECONOMICA. ANNO 2001 (MILIONI DI EURO)

CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (SOLO PA)	Dati consuntivi	Pubblicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome	Dati di previsione definitivi	Dati consuntivi	
	Cassa		Competenza	Cassa	Competenza
<i>Spese di personale</i>	2.214	Personale in attività di servizio	196	188	174
<i>Spese di personale</i>		Servizi organi istituzionali (Contributi sociali)	65 (49)	52 (52)	63 (46)
<i>Acquisto beni e servizi</i>	3.669	Acquisto beni e servizi	199	149	165
<i>Trasferimenti correnti a:</i>		Trasferimenti correnti a:			
<i>Famiglie e istituti sociali</i>	42	Famiglie	3	1	1
<i>Famiglie e istituti sociali</i>		Personale in quiescenza	6	4	4
<i>Famiglie e istituti sociali</i>		Istituzioni senza fini di lucro	116	41	52
<i>Imprese private</i>	24	Imprese, consorzi fra imprese e fra cooperative	117	20	50
<i>Imprese pubbliche</i>	21	Imprese, consorzi fra imprese e fra cooperative			
<i>Cons. aut. di com.</i>	2	ASL	8.965	7.365	7.425
<i>Az. municipalizzate</i>	840	Altri enti del SPA aventi natura di impresa	39	8	14
		Aziende regionaliz., provinc., municip. e aziende consortili	847	869	832
<i>Interessi passivi</i>	144	Interessi passivi	220	139	139
<i>Poste corr. e comp.</i>	1	Poste corr. e comp.	3	1	1
<i>Somme non attrib.</i>	328	Somme non attrib.	30	52	19
<i>SPESE CORRENTI</i>	7.286	SPESE CORRENTI	10.757	8.837	8.892
<i>Beni e op. immob.</i>	130	Beni e op. immob.	196	43	92
<i>Beni mob. mac., ecc.</i>	6	Beni mob. mac., ecc.	15	2	8

(segue)

TAB. A.1.4 - SEGUE

CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (SOLO PA)	Dati consuntivi	Publicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome	Dati di previsione definitivi	Dati consuntivi
<i>Trasf. in c/capitale a:</i>	296	Trasf. in c/capitale a:	1.967	186
<i>Famiglie e Istit. soc.</i>	16	Famiglie	103	15
<i>Famiglie e Istit. soc.</i>		Istituzioni senza fini di lucro	6	1
<i>Imprese private</i>	41	Imprese, consorzi fra imprese e fra cooperative	168	45
<i>Imprese pubbliche</i>	25	Contributi in c/interessi alle imprese e consorzi	0	0
		ASL	1.317	55
<i>Cons. aut. di com.</i>	22	Altri enti del SPA aventi natura di impresa	36	16
<i>Az. municipalizzate</i>	193	Aziende regionaliz., provinc., municip. e aziende consortili	337	53
<i>Partec. azion. ecc.</i>	27	Partec. azion. ecc.	183	27
<i>Conc. di crediti, ecc.</i>	73	Conc. di crediti, ecc.	383	73
<i>Somme non attrib.</i>	18	Somme non attrib.	130	160
SPESE IN C/CAPITALE	550	SPESE IN C/CAPITALE	2.875	490
TOTALE SPESA	7.836	TOTALE SPESA CPT COMPARABILE	13.632	9.327
		Contributi sociali	49	52
		Trasferimenti correnti a enti consolidati	409	454
		Stato ed altri enti del settore statale	0	0
		Regioni, consorzi interregionali, ecc.	29	34
		Province	15	8
		Comuni	355	403
		Consorzi di enti locali e comunità montane	6	4
		Altri enti locali e consorzi pubblici locali	3	4

(segue)

TAB. A.1.4 - SEGUE

CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (SOLO PA)	Dati consuntivi	Pubblicazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province Autonome	Dati di previsione definitivi	Dati consuntivi
		Trasferimenti in c/capitale a enti consolidati Stato ed altri enti del settore statale Regioni, consorzi interregionali, ecc. Province Comuni Consorzi di enti locali e comunità montane Altri enti locali e consorzi pubblici locali	2.099 29 26 10 1.502 529 2	348 6 3 1 160 177 0 0
		Ammortamenti	15	0
		Titolo 3 - Rimborso di prestiti	764	204
		Mutui	248	204
		Obbligazioni	0	0
		Anticipazioni ed altre operazioni di credito a breve termine	516	0
		TOTALE SPESA ISTAT CONTI CONSUNTIVI (escluse partite di giro)	16.968	10.385
		Titolo 4 - Partite di giro	5.165	3.212
		Ritenute previdenziali ed assistenziali a carico del personale	0	47
		Versamenti nei c/c di tesoreria dello Stato	5.165	3.037
		Altre partite di giro	0	129
		TOTALE SPESA ISTAT CONTI CONSUNTIVI	22.133	13.598
				15.326

(segue)

TAB. A.1.4 - SEGUE

RILEVAZIONE CORTE DEI CONTI SUI BILANCI CONSUNTIVI DELLE RSO	Dati consuntivi		Pubblicazione ISSIRFA	Dati di previsione definitivi	
	Cassa	Competenza		Competenza	Cassa
SPESA CORRENTI	9.343		Funzionamento:	505	665
SPESA IN CONTO CAPITALE	838		Organi istituzionali		
Rimborso prestiti	204		Personale in servizio		
TOTALE SPESA CORTE DEI CONTI /STAT CONSUNTIVI COMPARABILE	10.385	10.856	Personale in quiescenza		
			Acquisto di beni e servizi		
			Trasferimenti correnti: ad enti amministrazioni centrali a enti territoriali ad aziende municipalizzate, provincializzate, regionalizzate ad ospedali ed ASL ad altri enti del settore pubblico allargato alle famiglie alle imprese	9.279	10.005
			Interessi	228	228

(segue)

TAB. A.1.4 - SEGUE

RILEVAZIONE CORTE DEI CONTI SUI BILANCI CONSUNTIVI DELLE RSO	Dati consuntivi	Pubblicazione ISSIRFA	Dati di previsione definitivi
		Trasferimenti in c/capitale: ad enti amministrazioni centrali a enti territoriali ad aziende municipalizzate, provincializzate, regionalizzate ad ospedali ed ASL ad altri enti del settore pubblico allargato alle famiglie alle imprese	3-762 3-735
		Partecipazioni azionarie e conferimenti Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive	24 25
		Investimenti diretti: beni e opere immobiliari beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	124 153

(segue)

TAB. A.1.4 - SEGUE

RILEVAZIONE CORTE DEI CONTI SUI BILANCI CONSUNTIVI DELLE RSO	Dati consuntivi	Pubblicazione ISSIRFA	Dati di previsione definitivi
		Non attribuibili: Fondi residui perenti Fondi globali per provvedimenti legislativi in corso di attuazione Ammortamenti ed altri oneri non attribuibili	219 440
		Rimborso prestiti	794 794
		TOTALE SPESE ISTAT CONTI CONSUNTIVI COMPARABILE	14.935 16.045
		Partite di giro: Depositi di fondi in tesoreria Altre partite di giro	5.165 7.938
		TOTALE SPESE ISSIRFA	20.100 23.983

TAB. A.1.5 - COMPARAZIONE DEI DATI DI SPESA DEI COMUNI E DELLE PROVINCE DEL LAZIO

FONTI INFORMATIVE SULLA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI	Enti coinvolti	Fase della valutazione dei flussi	Criterio di registrazione	Spesa complessiva (mil euro)	Spesa complessiva al netto del rimborso dei prestiti (mil euro)
<i>Conti Pubblici Territoriali</i>	Comuni e Province	Dati consuntivi	Cassa	7.857	7.857
<i>Banca dati del Ministero dell'Interno</i>	Comuni	Dati consuntivi	Competenza	7.139	6.050
	Province		Cassa	7.367	6.224
<i>Pubblicazioni ISTAT sui certificati di Conto di bilancio</i>	Comuni	Dati consuntivi	Competenza	708	627
			Cassa	519	444
	Province		Competenza	7.202	6.111
			Cassa	7.434	6.287
			Competenza	708	627
			Cassa	519	444

ai 6 Comuni mancanti. Questo spiega le differenze, comunque esigue, tra le due rilevazioni. A conferma di ciò i dati di spesa delle Province coincidono integralmente per le due fonti informative visto che tutti gli Enti hanno inviato i certificati al Ministero dell'Interno. L'universo degli Enti incluso nei CPT è sostanzialmente diverso dalle altre due rilevazioni. I CPT infatti, includono nella rilevazione, oltre alle Province e ai Comuni, anche le Comunità montane, le Camere di Commercio, le Università, gli Enti per il diritto allo studio universitario, gli Enti dipendenti dagli Enti Locali, le Autorità portuali e gli Enti Parco. Le risorse finanziarie degli Enti appena elencati solo in parte sono derivate dai bilanci di Province e Comuni (si pensi al riguardo alle Comunità montane oppure alle Università il cui finanziamento non proviene in alcun modo da Province e da Comuni). Per tale ragione non è possibile ricostruire, a partire dai dati di spesa dei Comuni e delle Province del Ministero dell'Interno e dell'ISTAT, una misura della spesa che sia comparabile con quella dei CPT. Nella tabella A.1.5 i dati di spesa dei CPT sono stati riportati a fianco delle altre fonti ma, come è ovvio, presentano una spesa decisamente maggiore di questi. Da ricordare infine, che i dati CPT esprimono flussi consolidati nell'ambito degli Enti delle Amministrazioni Pubbliche mentre le altre due fonti, forniscono tutte le voci di spesa riportate nei certificati del conto di bilancio di Comuni e Province senza alcun consolidamento.

APPENDICE 2

TAB. A.2.1 - SPESA COMPLESSIVA, PRO CAPITE, IN EURO, DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI A STATUTO ORDINARIO. ANNI 1996-2005

Regioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lombardia	846	982	1.364	1.663	1.855	2.114	2.037	2.065	2.163	2.259
Basilicata	1.175	1.419	1.490	1.504	1.951	1.931	1.960	1.931	1.851	2.218
Calabria	1.493	1.498	1.530	1.577	1.687	2.260	2.328	2.047	2.211	2.190
Molise	1.451	1.564	1.699	1.673	1.881	2.232	1.844	1.876	2.090	2.127
Piemonte	1.097	918	1.356	1.359	1.593	1.809	1.815	1.902	2.024	2.079
Umbria	1.275	1.396	1.628	2.070	2.083	2.182	1.969	2.109	2.141	1.970
Emilia Romagna	1.286	1.401	1.497	1.432	1.664	1.812	1.998	2.058	1.962	1.964
Toscana	1.244	1.333	1.358	1.537	1.545	1.770	1.754	1.786	1.919	1.935
Liguria	1.161	1.212	1.365	1.432	1.469	1.717	1.623	1.787	1.974	1.932
Veneto	1.133	1.138	1.165	1.312	1.642	1.617	1.771	1.803	1.942	1.907
Marche	1.326	1.375	1.497	1.528	1.565	1.757	1.812	1.798	1.853	1.896
Abruzzo	1.182	1.319	1.193	1.315	1.380	1.246	1.630	1.874	1.767	1.840
Campania	1.117	1.128	1.141	1.307	1.411	1.552	1.415	1.569	1.532	1.680
Puglia	957	1.161	1.105	1.114	1.335	1.525	1.409	1.562	1.560	1.605
Lazio	1.041	1.075	1.250	1.282	1.280	1.316	1.431	1.618	1.451	1.205
RSO	1.099	1.160	1.310	1.427	1.581	1.749	1.756	1.833	1.868	1.886
ITALIA	1.239	1.302	1.447	1.568	1.719	1.924	1.920	2.001	2.073	2.088

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

TAB. A.2.2 - SPESA COMPLESSIVA PRO CAPITE IN EURO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI DELLE RSO, MEDIA ITALIANA E GRADUATORIE ANNUALI PER REGIONE ANNI 2000-2005

Regioni	2000		2001		2002	
	ISTAT	CPT	ISTAT	CPT	ISTAT	CPT
Piemonte	8	8	7	7	5	7
Lombardia	7	4	5	4	13	2
Veneto	12	7	15	11	14	9
Liguria	5	11	3	10	6	12
Emilia Romagna	4	6	10	6	3	3
Toscana	11	10	9	8	9	10
Umbria	1	1	4	3	2	4
Marche	9	9	12	9	10	8
Lazio	13	15	8	14	8	13
Abruzzo	10	13	11	15	12	11
Molise	2	3	2	2	4	6
Campania	14	12	13	12	11	14
Puglia	15	14	14	13	15	15
Basilicata	3	2	1	5	1	5
Calabria	6	5	6	1	7	1
RSO	1.663	1.581	1.958	1.749	1.854	1.756
ITALIA	1.878	1.719	2.212	1.924	2.102	1.920

Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

TAB. A.2.3 - SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA PRO CAPITE (SETTORE PUBBLICO ALLARGATO) PER RSO, IN EURO. ANNI 1996-2005

Regioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lazio	16.985	15.889	16.100	18.136	16.132	20.123	21.543	21.798	22.028	21.502
Liguria	15.322	15.225	15.223	15.979	15.243	18.204	18.566	19.073	20.415	19.345
Lombardia	12.194	12.351	13.291	14.044	13.981	16.271	16.664	17.097	17.547	18.813
Piemonte	12.073	11.438	12.561	12.338	12.586	14.382	14.937	15.541	16.575	16.671
Emilia Romagna	13.078	12.676	12.753	12.699	13.099	14.808	15.606	15.998	16.262	16.603
Toscana	11.915	11.659	12.052	12.561	12.910	14.259	14.851	15.571	16.219	16.572
Umbria	11.247	11.127	11.484	12.329	13.122	14.075	14.308	15.432	15.708	16.145
Marche	10.333	10.088	10.316	11.212	11.470	13.137	13.337	13.850	14.194	14.811
Basilicata	9.478	9.193	9.578	9.827	11.052	12.348	12.128	12.767	13.391	14.344
Abruzzo	10.340	9.800	9.858	10.356	10.546	11.545	12.136	13.031	13.540	13.963
Veneto	9.988	9.814	9.815	10.423	10.863	12.077	12.566	12.993	13.677	13.892
Molise	9.463	9.567	9.604	9.863	10.989	12.186	11.827	12.364	13.602	13.726
Calabria	9.366	8.784	8.960	9.338	9.795	11.403	11.870	11.941	12.751	13.047
Puglia	8.016	7.942	8.053	8.590	9.485	10.083	10.700	11.089	11.835	11.841
Campania	8.450	8.260	8.601	8.975	9.386	10.392	10.876	11.150	11.606	11.534
RSO	11.557	11.260	11.668	12.286	12.351	14.167	14.759	15.206	15.785	16.080
ITALIA	11.447	11.130	11.516	12.109	12.259	14.119	14.646	15.066	15.712	15.964

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

TAB. A.2.4 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA (SPA) PER SETTORE D'INTERVENTO, NEL LAZIO E IN ITALIA, NEL 1996 E NEL 2005

Settori d'intervento	1996					
	Lazio					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	100	0	0	0	0	100
Energia	0	0	0	15	85	100
Amm. generale	87	2	11	0	0	100
Sanità e altri interventi igienico sanitari	12	86	1	0	0	100
Altro (calamità, inter. debito pub.)	99	0	0	0	0	100
Istruzione	67	3	29	0	0	100
Viabilità e trasporti	14	1	26	14	46	100
Difesa, ordine pubblico, giustizia	96	0	4	0	0	100
Industria e artigianato	12	0	2	0	85	100
Assistenza e beneficenza	91	0	8	0	0	100
Cultura e servizi ricreativi	77	1	21	1	0	100
Telecomunicazioni	6	0	0	0	94	100
Acqua, fognature e depurazione acque	12	9	75	4	0	100
Smaltimento dei rifiuti	0	0	99	1	0	100
Ambiente	16	7	60	17	0	100
Edilizia abitativa e urbanistica	13	1	14	15	57	100
Agricoltura	72	16	2	9	0	100
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	96	0	4	0	0	100
Formazione	0	100	0	0	0	100
Commercio	76	0	21	3	0	100
Turismo	24	21	11	44	0	100
Lavoro	92	8	0	0	0	100
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0
TOTALE	67	6	6	2	18	100

TAB. A.2.4 - SEGUE

Settori d'intervento	1996					
	Italia					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	100	0	0	0	0	100
Energia	0	0	0	17	82	100
Amm. generale	64	9	27	0	0	100
Sanità e altri interventi igienico sanitari	6	91	2	1	0	100
Altro (calamità, inter. debito pub.)	95	3	1	1	0	100
Istruzione	70	3	27	0	0	100
Viabilità e trasporti	17	3	22	16	42	100
Difesa, ordine pubblico, giustizia	93	0	7	0	0	100
Industria e artigianato	16	4	5	3	73	100
Assistenza e beneficenza	84	2	13	1	0	100
Cultura e servizi ricreativi	59	7	32	2	0	100
Telecomunicazioni	11	0	0	0	89	100
Acqua, fognature e depurazione acque	5	12	53	29	0	100
Smaltimento dei rifiuti	0	0	79	21	0	100
Ambiente	3	28	38	31	0	100
Edilizia abitativa e urbanistica	8	13	24	27	28	100
Agricoltura	32	41	8	19	0	100
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	83	5	7	5	0	100
Formazione	0	96	0	4	0	100
Commercio	58	11	24	7	0	100
Turismo	10	47	25	18	0	100
Lavoro	84	16	0	0	0	100
Pesca marittima e acquicoltura	0	100	0	0	0	100
TOTALE	64	11	8	3	14	100

TAB. A.2.4 - SEGUE

Settori d'intervento	2005					
	Lazio					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	100	0	0	0	0	100
Energia	0	0	0	0	100	100
Amm. generale	80	2	17	0	0	100
Sanità e altri interventi igienico sanitari	5	93	1	1	0	100
Altro (calamità, inter. debito pub.)	53	1	2	1	43	100
Istruzione	70	0	29	0	0	100
Viabilità e trasporti	14	0	13	13	59	100
Difesa, ordine pubblico, giustizia	94	0	6	0	0	100
Industria e artigianato	11	0	3	1	85	100
Assistenza e beneficenza	78	1	21	0	0	100
Cultura e servizi ricreativi	87	3	10	0	0	100
Telecomunicazioni	1	0	0	0	99	100
Acqua, fognature e depurazione acque	1	1	15	83	0	100
Smaltimento dei rifiuti	1	0	97	1	0	100
Ambiente	11	5	23	60	0	100
Edilizia abitativa e urbanistica	5	2	46	44	3	100
Agricoltura	71	17	1	10	0	100
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	97	0	3	0	0	100
Formazione	16	60	24	1	0	100
Commercio	22	0	34	44	0	100
Turismo	34	21	45	0	0	100
Lavoro	0	45	0	0	55	100
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0
TOTALE	59	6	8	4	24	100

TAB. A.2.4 - SEGUE

Settori d'intervento	2005					
	Italia					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	100	0	0	0	0	100
Energia	0	1	0	9	90	100
Amm. generale	62	6	32	0	0	100
Sanità e altri interventi igienico sanitari	1	97	1	1	0	100
Altro (calamità, inter. debito pub.)	51	9	2	2	36	100
Istruzione	67	3	30	0	0	100
Viabilità e trasporti	19	5	21	15	40	100
Difesa, ordine pubblico, giustizia	93	0	7	0	0	100
Industria e artigianato	14	3	3	2	78	100
Assistenza e beneficenza	74	3	22	1	0	100
Cultura e servizi ricreativi	67	5	26	2	0	100
Telecomunicazioni	1	0	0	2	97	100
Acqua, fognature e depurazione acque	1	10	28	62	0	100
Smaltimento dei rifiuti	0	0	66	34	0	100
Ambiente	11	23	39	27	0	100
Edilizia abitativa e urbanistica	4	10	50	36	1	100
Agricoltura	21	44	7	27	0	100
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	81	7	8	4	0	100
Formazione	12	62	23	2	0	100
Commercio	5	10	52	33	0	100
Turismo	2	44	46	8	0	100
Lavoro	0	91	0	0	9	100
Pesca marittima e acquicoltura	0	96	0	4	0	100
TOTALE	53	13	10	4	19	100

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

TAB. A.2.5 - SPESA PRO CAPITE, IN EURO, NEL LAZIO E MEDIA ITALIANA, PER SETTORE E LIVELLO DI GOVERNO, NELL'ANNO 1996 E NEL 2005 A PREZZI 1996

Settori d'intervento	1996					
	Lazio					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	4.080	0	0	0	0	4.080
Energia	1	1	0	148	842	991
Amm. generale	1.618	43	203	0	0	1.864
Sanità e altri interventi igienico sanitari	127	882	12	2	0	1.022
Altro (calamità, inter. debito pub.)	2.677	5	12	5	2	2.701
Istruzione	649	32	281	0	0	962
Viabilità e trasporti	138	12	266	139	465	1.019
Difesa, ordine pubblico, giustizia	1.046	0	48	0	0	1.095
Industria e artigianato	92	1	18	1	635	747
Assistenza e beneficenza	432	2	40	0	0	475
Cultura e servizi ricreativi	138	2	37	2	0	178
Telecomunicazioni	71	0	0	0	1.045	1.116
Acqua, fognature e depurazione acque	8	6	53	3	0	71
Smaltimento dei rifiuti	0	0	67	1	0	67
Ambiente	3	1	12	3	0	19
Edilizia abitativa e urbanistica	25	3	28	29	113	198
Agricoltura	77	17	2	10	0	107
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	134	0	6	0	0	139
Formazione	0	26	0	0	0	26
Commercio	33	0	9	2	0	44
Turismo	6	5	3	11	0	26
Lavoro	34	3	0	0	0	37
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0
TOTALE	11.390	1.041	1.096	355	3.102	16.985

TAB. A.2.5 - SEGUE

Settori d'intervento	1996					
	Italia					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	3.159	0	0	0	0	3.160
Energia	2	0	0	113	531	647
Amm. generale	553	77	230	0	0	860
Sanità e altri interventi igienico sanitari	63	907	17	7	0	994
Altro (calamità, inter. debito pub.)	1.712	53	18	27	0	1.811
Istruzione	524	20	205	0	0	750
Viabilità e trasporti	95	14	123	91	235	558
Difesa, ordine pubblico, giustizia	479	0	36	0	0	516
Industria e artigianato	73	17	24	12	338	464
Assistenza e beneficenza	364	9	58	2	0	433
Cultura e servizi ricreativi	79	9	44	3	0	135
Telecomunicazioni	52	0	0	0	409	461
Acqua, fognature e depurazione acque	6	12	55	29	0	102
Smaltimento dei rifiuti	0	0	73	19	0	93
Ambiente	1	16	21	18	0	56
Edilizia abitativa e urbanistica	11	18	33	37	39	138
Agricoltura	33	42	8	19	0	102
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	35	2	3	2	0	42
Formazione	0	19	0	1	0	20
Commercio	35	7	15	4	0	61
Turismo	2	11	6	4	0	23
Lavoro	16	3	0	0	0	20
Pesca marittima e acquicoltura	0	1	0	0	0	1
TOTALE	7.296	1.239	968	391	1.553	11.447

TAB. A.2.5 - SEGUE

Settori d'intervento	2005 a prezzi 1996					
	Lazio					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	4.879	0	0	0	0	4.879
Energia	1	2	0	0	1.772	1.775
Amm. generale	1.453	42	315	0	0	1.810
Sanità e altri interventi igienico sanitari	45	859	11	8	0	924
Altro (calamità, inter. debito pub.)	673	6	21	18	549	1.267
Istruzione	767	0	321	0	0	1.089
Viabilità e trasporti	251	5	238	237	1.060	1.790
Difesa, ordine pubblico, giustizia	1.104	0	70	0	0	1.174
Industria e artigianato	54	2	16	3	431	506
Assistenza e beneficenza	429	4	114	0	0	547
Cultura e servizi ricreativi	479	15	54	2	0	551
Telecomunicazioni	4	0	0	0	390	394
Acqua, fognature e depurazione acque	3	2	45	253	1	305
Smaltimento dei rifiuti	1	0	80	1	0	82
Ambiente	16	8	35	91	0	150
Edilizia abitativa e urbanistica	8	4	77	74	4	168
Agricoltura	60	15	1	8	0	85
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	195	0	6	0	0	201
Formazione	6	24	10	0	0	40
Commercio	14	0	21	28	0	63
Turismo	5	3	6	0	0	14
Lavoro	0	7	0	0	8	15
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0
TOTALE	10.448	999	1.442	725	4.215	17.830

TAB. A.2.5 - SEGUE

Settori d'intervento	2005 a prezzi 1996					
	Italia					
	AC	AR	AL	IPL	IPN	SPA
Previdenza e integrazioni salariali	3.775	0	0	0	0	3.776
Energia	0	10	0	129	1.297	1.437
Amm. generale	852	90	443	0	0	1.385
Sanità e altri interventi igienico sanitari	16	1.314	15	11	0	1.356
Altro (calamità, inter. debito pub.)	453	77	22	19	318	889
Istruzione	578	23	260	0	0	861
Viabilità e trasporti	161	42	173	125	328	828
Difesa, ordine pubblico, giustizia	579	2	43	0	0	624
Industria e artigianato	80	16	15	12	447	571
Assistenza e beneficenza	326	13	94	5	0	439
Cultura e servizi ricreativi	158	13	62	4	0	237
Telecomunicazioni	1	1	0	3	134	138
Acqua, fognature e depurazione acque	1	12	35	78	0	127
Smaltimento dei rifiuti	0	0	81	41	0	123
Ambiente	13	27	46	32	0	119
Edilizia abitativa e urbanistica	4	10	52	37	1	103
Agricoltura	14	29	5	18	0	66
Ricerca e Sviluppo (R.&S.)	46	4	4	2	0	57
Formazione	5	24	9	1	0	39
Commercio	1	3	15	9	0	28
Turismo	0	10	11	2	0	23
Lavoro	0	10	0	0	1	11
Pesca marittima e acquicoltura	0	0	0	0	0	0
TOTALE	7.066	1.731	1.385	530	2.525	13.237

Fonte: Elaborazioni su Banca dati Conti Pubblici Territoriali (DPS-UVAL)

2.

La spesa sanitaria

di G. Gabrielli, A. Morgia, E. Paladini

2.1 Introduzione

Che la spesa sanitaria sia la componente preminente dei consumi delle amministrazioni pubbliche è fatto noto. Ed altrettanto nota è la centralità del ridimensionamento della spesa sanitaria e del controllo dei disavanzi nelle politiche nazionali e regionali. Il caso del Lazio è emblematico: non solo delle vicende finanziarie legate alla dimensione del disavanzo sanitario accumulato, ma anche della difficoltà che in generale la misurazione della spesa sanitaria (e dei relativi disavanzi) comporta in Italia: ciò per la forte variabilità nel sistema di rilevazione delle diverse voci di contabilità della sanità regionale, conseguente all'adozione di sistemi di contabilità economico-patrimoniale disomogenei (soprattutto a partire dal 2001).

La storia dei disavanzi della sanità regionale in Italia (Turati, 2003; Fedeli, 2007) è tutta imperniata sul perverso dualismo tra uno Stato che decide del livello del finanziamento e le Regioni che decidono della spesa: nel convincimento, provato dal susseguirsi di interventi legislativi fino al 2005, di trovare nello Stato il pagatore in ultima istanza dei debiti pregressi. Dal 1998, il meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria ha ricondotto l'onere del finanziamento alle regioni, attraverso IRAP e addizionale IRPEF, con una integrazione prelevata sul gettito dell'IVA e dalle accise sulla benzina. Il che non ha tuttavia determinato una effettiva responsabilizzazione dei comportamenti di spesa: neanche quando, dal 2001, con la subordinazione del ripiano dei disavanzi al rispetto del Patto di stabilità interno, le regioni hanno attuato una serie di provvedimenti per il controllo della spesa sanitaria, con introduzione di ticket ospedalieri e farmaceutici, blocchi delle assunzioni, *delisting* di farmaci, limitazioni nel numero delle prescrizioni, incremento di *day hospital* e *day surgery*. L'inefficacia di tali interventi è stata generalmente ricondotta alla loro

contingenza ed alla mancanza di organicità: che si è manifestata nel permanere di disavanzi strutturali, che in alcune regioni hanno assunto rilevanza abnorme e cronica. Alla congerie di interventi attuati dal 2001 al 2005 nel tentativo di porre sotto controllo la spesa sanitaria, si è sostituita una politica organica di intervento strutturale realizzata, a partire dal 2007, con l'attuazione dei Piani di rientro e risanamento sottoscritti dalle regioni in disavanzo strutturale (Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia).

Il presente capitolo oltre ad offrire un'analisi sintetica della spesa sanitaria del Lazio nel periodo dal 2000 al 2006, sviluppa alcune riflessioni su due questioni nodali della sanità regionale: la spesa farmaceutica e l'efficienza di pubblico e privato nell'impiego dei posti letto.

2.2 La spesa sanitaria nel Lazio (2000-2006)

Tra il 2000 e il 2006, la spesa sanitaria nazionale è cresciuta del 39,6% (tab. 2.1), evidenziando un andamento accelerato rispetto al totale dei consumi pubblici. Passando ai dati delle singole regioni, spiccano gli incrementi di spesa di Sicilia (+61,5%), Lazio (+52,2%), Molise (+50,7%), Lombardia (41,7%); mentre si collocano ben sotto la media nazionale Basilicata (+21,5%), Marche (27,1%) e Calabria (+31,8%).

Se si considera esclusivamente l'ultimo anno disponibile (2006), la crescita della spesa presenta andamenti diversi tra le regioni: con l'eccezione di cinque regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata e Sardegna), che mostrano una riduzione della spesa, le altre procedono lungo un percorso di crescita (apparentemente patologico per Sicilia e Valle d'Aosta) differenziato per entità. Alle riduzioni di spesa in Campania (-6%) e Abruzzo (-1%), riconducibili agli impegni di ridimensionamento imposti dai piani di rientro dal deficit sanitario, si accompagna un aumento del 1% nel Lazio (sotto la media nazionale) e del 6,4% in Sicilia (ben sopra la media nazionale).

Dalla relazione della spesa sanitaria regionale con il Prodotto Interno Lordo (fig. 2.1), emerge chiaramente la spaccatura che insiste tra le regioni italiane: nelle regioni del Centro-Nord, Lazio incluso, il rapporto percentuale tra le due grandezze presenta infatti un valore intorno al 6%, mentre al sud tale rapporto sale all'8-10%. In particolare, la Lombardia mostra un rapporto tra spesa sanitaria e PIL pari al 5%, mentre il Molise e la Campania superano il 10%. Ciò è largamente il riflesso del dualismo economico

tra Nord e Sud del paese: che, proprio per la spesa sanitaria, pone questioni rilevanti dal lato del finanziamento della spesa nella prospettiva del federalismo fiscale disegnata per l'Italia.

Ponendo poi in relazione l'andamento delle spese con quello dei finanziamenti (tab. 2.2) si osserva come le spese siano cresciute (in aggregato del 39,6 e del 1,8 per cento, rispettivamente tra 2000 e il 2006 e tra il 2005 e il 2006), ma in misura minore del finanziamento (aumentato del 43 e del 7 per cento, rispettivamente tra il 2000 e il 2005 e tra il 2004 e il 2005). Il che evidenzerebbe come il diverso regime di finanziamenti, che dal 1998 ricorre anche ai tributi regionali, non abbia responsabilizzato i comportamenti di spesa.

La tabella 2.3 riporta l'andamento dei disavanzi sanitari regionali dal 2000 al 2006. Se nel 2005 le regioni in disavanzo erano 13, nel 2006 il numero risulta accresciuto: in disavanzo sono anche Piemonte e Friuli; tuttavia, l'ammontare complessivo del disavanzo è inferiore nel 2006 rispetto al 2005, per effetto della notevole riduzione conseguita dalla Campania (che riduce il suo disavanzo di 1129 milioni). Il risultato virtuoso e vistoso della Campania, è accompagnato nel 2006 dalle riduzioni del disavanzo di Veneto, Liguria, Abruzzo, Molise, Puglia e Sardegna; dalla stabilità della Lombardia; e dall'aumento di Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Sicilia. Lazio e Sicilia, con disavanzi nel 2006 pari rispettivamente a 1680 milioni e 713 milioni contribuiscono a formare oltre il 50% del totale nazionale. Particolarmente appariscente è, per il Lazio, il balzo in avanti che subisce il disavanzo tra il 2003 ed il 2004: passando da 762 a 1712 milioni.

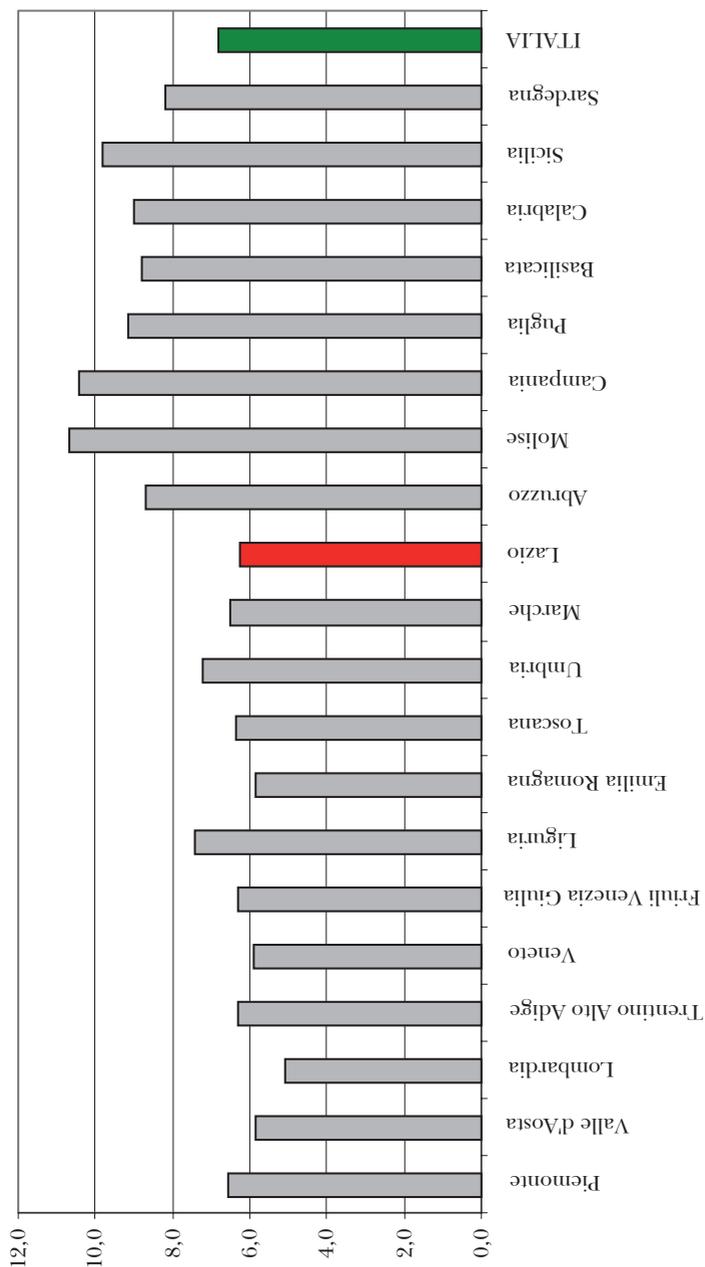
Sulla origine di tali disavanzi è recentemente intervenuta la «Commissione d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale» (2006) rilevando come, in regioni come Lazio e Sicilia, sia pure in misura e con modalità diverse, la sanità sia divenuta centro di attenzione per iniziative affaristiche, spesso irregolari ed illegali. Tuttavia, al di là di tali considerazioni, che pure hanno avuto recenti risvolti giudiziari, la spesa sanitaria laziale presenta specifiche singolarità per la presenza, in Roma, di tre policlinici universitari, due statali ed uno cattolico (che per modalità di rimborso può equipararsi ai precedenti). Non a caso, come è stato pure osservato (Fedeli, 2007; Paradiso *et al.*, mimeo, 2007; Polistena *et al.*, 2007), sarebbero le regioni con un maggior numero di accreditamenti a manifestare maggiori difficoltà nel controllo della spesa. Ciò per la prevalente ragione della duplicazione di servizi, che l'accresciuto numero di accreditamenti tende a determinare, generalmente senza incrementi nell'efficienza dei servizi forniti.

TAB. 2.1 - SPESA SANITARIA REGIONALE - ANNI 2000-2006 - MILIONI DI EURO

Regioni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. % 2000-2006	Var. % 2005-2006
Piemonte	5.708	5.802	5.950	6.343	7.358	7.530	7.622	33,5	1,2
Valle d'Aosta	176	194	207	201	212	228	249	41,8	9,3
Lombardia	11.005	12.016	13.051	13.030	13.625	15.078	15.591	41,7	3,4
Prov. Bolzano	737	778	923	913	950	994	1.031	39,9	3,8
Prov. Trento	705	771	825	813	844	882	909	29,0	3,1
Veneto	5.894	6.227	6.495	6.685	7.149	7.732	7.992	35,6	3,4
Friuli VG	1.568	1.657	1.757	1.759	1.939	2.058	2.134	36,1	3,7
Liguria	2.234	2.444	2.514	2.521	2.909	2.968	3.005	34,5	1,2
Emilia Romagna	5.464	5.739	6.176	6.308	6.879	7.241	7.489	37,0	3,4
Toscana	4.615	4.976	5.206	5.292	5.827	6.064	6.251	35,4	3,1
Umbria	1.107	1.152	1.228	1.301	1.364	1.443	1.486	34,3	3,0
Marche	1.952	2.033	2.147	2.119	2.345	2.399	2.482	27,1	3,5
Lazio	6.928	7.275	7.439	8.249	9.858	10.473	10.545	52,2	0,7
Abruzzo	1.698	1.954	1.928	2.011	1.985	2.278	2.255	32,8	-1,0
Molise	388	429	439	530	531	662	584	50,7	-11,7
Campania	6.744	7.275	7.427	7.916	8.928	9.795	9.208	36,5	-6,0
Puglia	4.641	4.803	4.976	5.282	5.589	6.321	6.397	37,8	1,2
Basilicata	747	797	815	783	836	916	908	21,5	-0,9
Calabria	2.360	2.496	2.519	2.615	2.806	2.880	3.110	31,8	8,0
Sicilia	5.234	6.038	6.416	6.774	7.608	7.944	8.452	61,5	6,4
Sardegna	1.996	2.096	2.190	2.299	2.468	2.721	2.642	32,3	-2,9
ITALIA	71.903	76.953	80.631	83.742	92.011	98.606	100.343	39,6	1,8

Fonte: Ministero della Salute; SIS: dati di consuntivo. Per l'ultimo anno, dati al 4° trimestre

FIG. 2.1 - SPESA SANITARIA REGIONALE IN % DEL PIL - ANNO 2005



Fonte: AIFA - ISTAT

TAB. 2.2 - FINANZIAMENTO REGIONALE DEL SSN - ANNI 2000-2006 - MILIONI DI EURO

Regioni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. % 2000-2006	Var. % 2005-2006
	Piemonte	5.086	5.720	5.977	6.262	6.706	7.542	7.581	49,0
Valle d'Aosta	163	167	207	205	215	232	253	55,0	9,2
Lombardia	10.617	11.887	13.026	12.687	13.318	14.641	15.157	42,8	3,5
Prov. Bolzano	347	476	861	881	968	1.016	1.046	201,6	3,0
Prov. Trento	705	798	840	821	851	895	927	31,4	3,6
Veneto	5.405	5.663	6.423	6.427	7.039	7.500	7.890	46,0	5,2
Friuli VG	1.508	1.651	1.788	1.761	1.933	2.070	2.131	41,3	2,9
Liguria	2.142	2.510	2.561	2.481	2.600	2.734	2.917	36,1	6,7
Emilia Romagna	5.267	5.791	6.112	6.018	6.229	6.936	7.103	34,9	2,4
Toscana	4.474	4.996	5.196	5.227	5.483	5.945	6.072	35,7	2,1
Umbria	1.074	1.125	1.261	1.219	1.285	1.416	1.425	32,6	0,6
Marche	1.794	1.952	2.098	2.084	2.227	2.425	2.497	39,2	3,0
Lazio	5.983	6.548	6.945	7.487	8.146	8.676	8.865	48,2	2,2
Abruzzo	1.528	1.789	1.811	1.778	1.864	2.023	2.106	37,8	4,1
Molise	367	409	444	454	487	516	515	40,4	-0,3
Campania	5.511	6.078	6.674	7.624	8.007	8.276	8.819	60,0	6,6
Puglia	4.246	4.357	5.147	5.518	5.784	6.083	6.331	49,1	4,1
Basilicata	708	772	821	819	858	921	940	32,8	2,1
Calabria	2.088	2.357	2.500	2.750	2.889	3.013	3.256	55,9	8,1
Sicilia	4.496	4.993	6.240	6.711	7.056	7.566	7.739	72,2	2,3
Sardegna	1.723	1.897	1.963	2.205	2.278	2.456	2.592	50,4	5,5
ITALIA	65.235	71.935	78.896	81.419	86.221	92.880	96.161	47,4	3,5

Fonte: Ministero della Salute; SIS: dati di consuntivo. Per l'ultimo anno, dati al 4° trimestre

TAB. 2.3 - DISAVANZI SANITARI REGIONALI - ANNI 2000-2006 - MILIONI DI EURO

Regioni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Piemonte	-622	-81	28	-81	-652	12	-41
Valle d'Aosta	-13	-28	0	4	3	4	4
Lombardia	-387	-129	-25	-343	-307	-436	-435
Prov. Bolzano	-390	-302	-62	-32	19	22	15
Prov. Trento	0	27	15	8	6	13	17
Veneto	-489	-564	-73	-258	-111	-232	-102
Friuli VG	-60	-6	30	2	-6	12	-3
Liguria	-91	66	47	-40	-310	-235	-88
Emilia Romagna	-197	52	-65	-290	-651	-305	-385
Toscana	-141	19	-10	-65	-344	-119	-179
Umbria	-33	-27	32	-82	-80	-27	-62
Marche	-158	-81	-49	-36	-118	26	15
Lazio	-945	-727	-494	-762	-1.712	-1.797	-1.680
Abruzzo	-170	-165	-117	-233	-121	-254	-149
Molise	-21	-20	4	-76	-44	-146	-70
Campania	-1.233	-1.197	-753	-292	-921	-1.518	-389
Puglia	-395	-447	171	236	195	-239	-66
Basilicata	-39	-25	6	37	23	5	33
Calabria	-271	-139	-19	135	82	133	146
Sicilia	-738	-1.045	-176	-64	-552	-377	-713
Sardegna	-274	-199	-226	-94	-190	-265	-50
ITALIA	-6.668	-5.018	-1.735	-2.323	-5.790	-5.725	-4.183

Fonte: Ministero della Salute: SIS: dati di consuntivo. Per l'ultimo anno, dati al 4° trimestre

Entrando nel dettaglio della spesa sanitaria del Lazio, rispetto al contesto nazionale¹, la prima voce di spesa è data dal personale (28% nel Lazio e 34% in Italia), seguita dall'acquisto di beni e servizi (25% e 26%, rispettivamente), dalla farmaceutica (14% e 13%) e dalle prestazioni ospedaliere in strutture convenzionate (14% e 9%). Com'è evidente (fig. 2.2), le principali differenze tra il dato laziale e quello nazionale sono date dalla spesa per il personale, molto più rilevante a livello nazionale, e quella per le prestazio-

¹ Il confronto tra le due aree territoriali è stato fatto mettendo in relazione le voci di spesa dei rispettivi Conti Economici aggregati.

ni convenzionate; peraltro, il contenimento della spesa per il personale è largamente apparente, essendo più propriamente un caso di spesa sostituita: in quanto più che bilanciata dall'aumento della spesa per assistenza ospedaliera e specialistica convenzionata.

Tra le varie voci di costo della sanità regionale, quella che consente un approfondimento maggiore (per la molteplicità delle fonti statistiche disponibili²) è la spesa farmaceutica. L'analisi è condotta sulla base dei dati disponibili per il 2005, prima cioè degli interventi di contenimento attuati attraverso il Piano di rientro. La quota della spesa farmaceutica netta³ sulla spesa sanitaria è pari nel 2005 a livello nazionale al 13,4%: tra le regioni italiane, le oscillazioni intorno a questo dato sono molto rilevanti e vanno dal 9,5% della provincia di Bolzano al 17,6% della regione Lazio.

Considerando i consumi e la spesa farmaceutica pro capite⁴, il numero di confezioni a carico del SSN consumate dai residenti laziali è pari a 19 contro le 15,5 della media nazionale e, di conseguenza, la spesa pro capite raggiunge i 307 euro contro i 232 dell'Italia nel suo insieme. Aggiungendo anche la spesa privata (farmaci non rimborsabili dal SSN), la distanza tra il Lazio e la media nazionale si aggrava ulteriormente: 417 euro pro capite contro 336 (+24%).

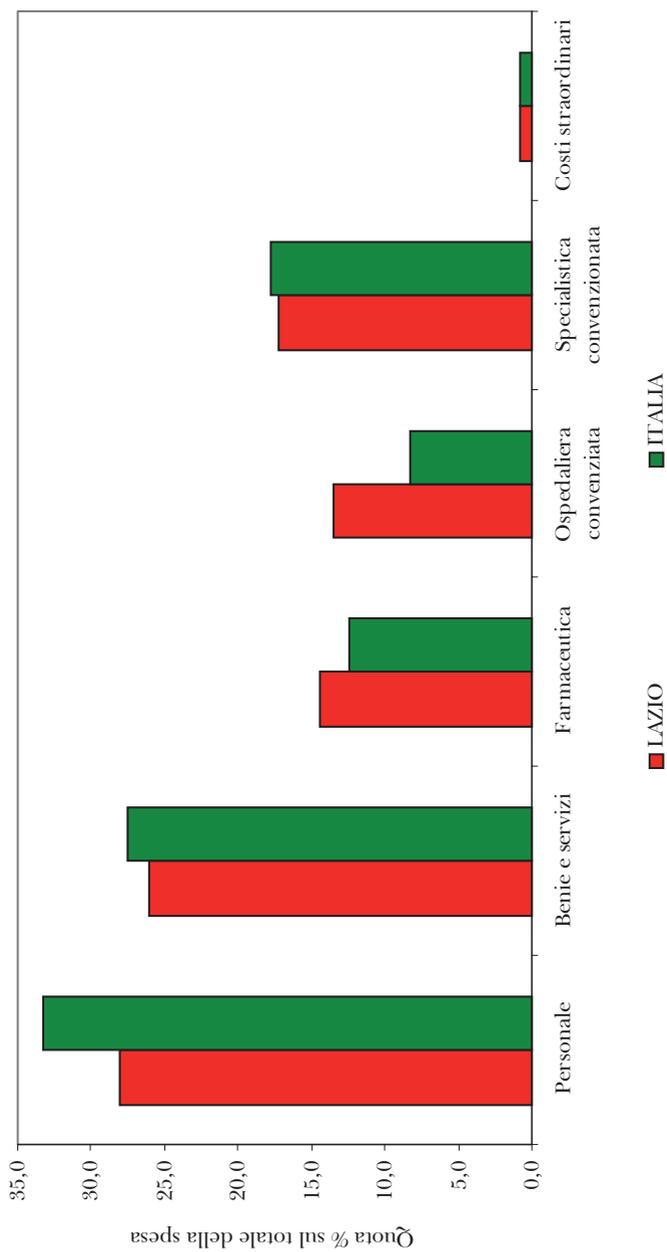
Dall'analisi emerge in modo evidente come sia il consumo di farmaci a carico del Servizio Sanitario Regionale la principale causa della spesa farmaceutica; e non stupisce dunque che le misure per il contenimento della spesa farmaceutica previste dal Piano di rientro, siano state preminentemente rivolte in questa direzione.

² Oltre all'ASSR (Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali), statistiche sulla spesa farmaceutica sono fornite, tra gli altri, anche da AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco), Federfarma e Farminindustria.

³ La spesa netta è ottenuta sottraendo alla spesa lorda le trattenute alle farmacie, lo sconto a carico dei produttori e il ticket a carico dei pazienti.

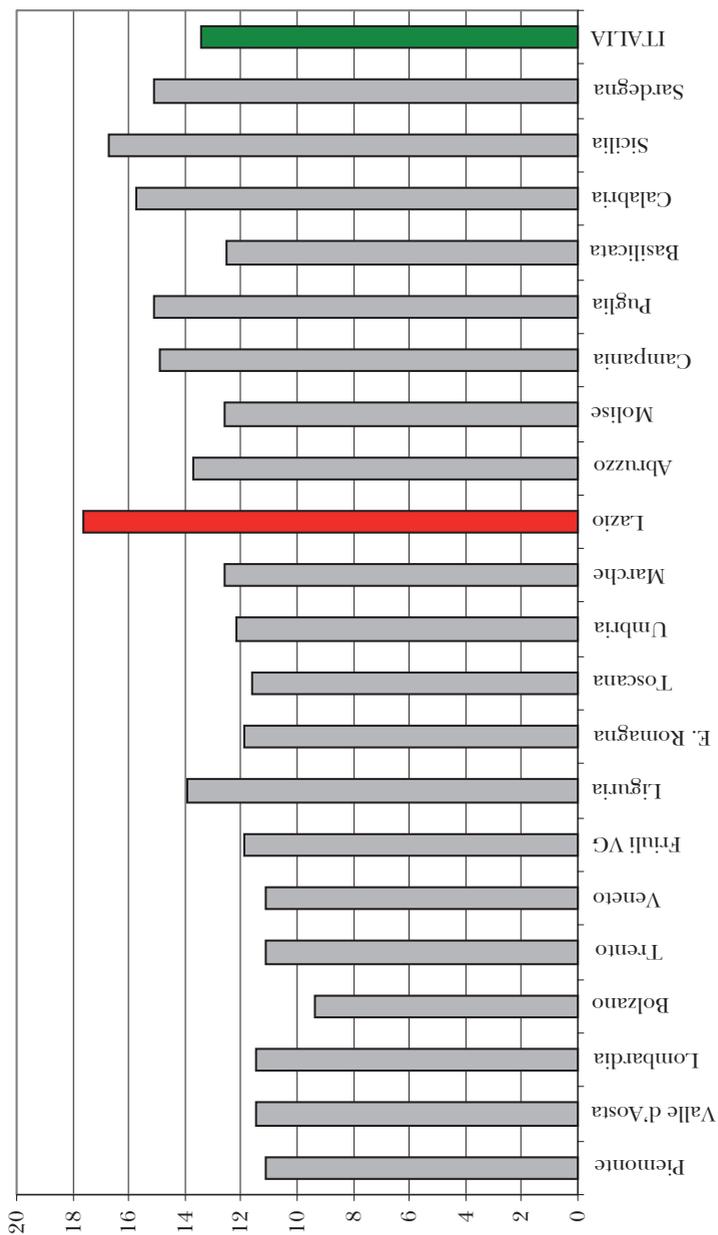
⁴ Per il calcolo della spesa o del consumo pro capite dei farmaci è stata presa a riferimento la popolazione regionale «pesata», vale a dire, la popolazione corretta in base ad alcune caratteristiche demografiche quali età e sesso. In pratica, poiché il consumo di farmaci è più consistente nelle persone di età avanzata, se in una Regione la quota di persone anziane supera la media nazionale, la popolazione pesata sarà superiore a quella effettivamente residente.

FIG. 2.2 - SPESA SANITARIA 2006 PER FUNZIONE DI SPESA



Fonte: Ministero della Salute; SIS: dati di consuntivo. Per l'ultimo anno, dati al 4° trimestre

FIG. 2.3 - SPESA FARMACEUTICA NETTA IN % DELLA SPESA SANITARIA REGIONALE - ANNO 2005



Fonte: AIFA - Rapporto OSMED 2005

TAB. 2.4 - ALCUNI INDICATORI DELLA VARIABILITÀ REGIONALE DELLA SPESA FARMACEUTICA - ANNO 2005

	Confezioni pro capite a carico SSN		Spesa lorda pro capite SSN		Spesa privata pro capite		Spesa totale pro capite	
	unità	scarto dalla media nazionale	euro	scarto dalla media nazionale	euro	scarto dalla media nazionale	euro	scarto dalla media nazionale
Piemonte	12,9	-2,6	195,9	-35,7	111,2	6,7	307,1	-29
Valle d'Aosta	13,8	-1,7	188,6	-4,3	116,2	11,7	304,8	-31,3
Lombardia	13,2	-2,3	207,3	-24,3	113,5	9	320,8	-15,3
Bolzano	12,4	-3,1	171,2	-60,4	110,3	5,8	281,5	-54,6
Trento	11,2	-4,3	183,4	-48,2	94,3	-10,2	277,7	-58,4
Veneto	13,6	-1,9	194,5	-37,1	104,7	0,2	299,2	-36,9
Friuli VG	13,7	-1,8	191,6	-4,0	97,6	-6,9	289,2	-46,9
Liguria	14,9	-0,6	225	-6,6	129,5	25	354,5	18,4
E. Romagna	14,5	-1	192,2	-39,4	121,3	16,8	313,5	-22,6
Toscana	14,6	-0,9	186,2	-45,4	120,4	15,9	306,6	-29,5
Umbria	15,3	-0,2	195,5	-36,1	99,8	-4,7	295,3	-40,8
Marche	14,9	-0,6	203,4	-28,2	103,6	-0,9	307	-29,1
Lazio	19	3,5	306,6	75	110,8	6,3	417,4	81,3
Abruzzo	15,6	0,1	225	-6,6	95,7	-8,8	320,7	-15,4
Molise	13,9	-1,6	217,9	-13,7	75,5	-29	293,4	-42,7
Campania	18,8	3,3	258,1	26,5	89,7	-14,8	347,8	11,7
Puglia	16,7	1,2	274,7	43,1	86,8	-17,7	361,5	25,4
Basilicata	15,5	0	209,7	-21,9	62,9	-41,6	272,6	-63,5
Calabria	17,8	2,3	277,1	45,5	81,8	-22,7	358,9	22,8
Sicilia	18,6	3,1	299,5	67,9	90,6	-13,9	390,1	54
Sardegna	16,1	0,6	254,7	23,1	95,5	-9	350,2	14,1
ITALIA	15,5	-	231,6	-	104,5	-	336,1	-

(1) Euro

Fonte: AIFA; Rapporto OSMED 2005

2.3 Il risanamento finanziario

Le vicende dei disavanzi sanitari regionali e di quello laziale in particolare sono segnate, nel periodo in esame, dalle modifiche al Titolo V della Costituzione e dalla sostanziale autonomia delle regioni in materia sanitaria. Il che coincide con una diffusa sottostima dei fabbisogni reali e con la diffusione delle varie forme di accreditamento e convenzione ai privati dei servizi sanitari, spesso in duplicazione di quelli pubblici. Il quadro che si delinea sino al 2005 è dunque quello già rilevato dalla Corte dei Conti e dal Servizio Bilancio del Senato (2005): creazione di disavanzi sanitari a consuntivo ed interventi confusi ed incoerenti sul versante dei costi e della razionalizzazione dei servizi sanitari.

La questione dei disavanzi cronici della sanità regionale è stata affrontata dalla legge finanziaria nazionale per il 2007 che, in attuazione del «Piano della Salute» approvato con l'adesione delle Regioni, incrementa il fondo sanitario nazionale, accelera i meccanismi di trasferimento delle risorse e destina un contributo speciale, per ciascun anno dal 2007 al 2009, alle regioni in maggiore difficoltà. Tale contributo, unitamente alla riduzione dei costi di produzione del servizio sanitario e all'attivazione della fiscalità regionale, rappresenta un vincolo stringente nelle scelte finanziarie regionali, finalizzato al conseguimento del pareggio di bilancio nell'arco di un triennio.

Due punti nodali della azione di risanamento sono rappresentati dalla spesa farmaceutica e dall'utilizzo più efficace dei posti letto: nel primo caso, gli esiti di interventi razionalizzatori risultano già positivi e presentano contenuti di carattere strutturale; nel secondo caso, emerge una maggiore efficienza del pubblico rispetto al privato.

2.3.1 Il controllo della spesa farmaceutica

Nei primi otto mesi del 2007, la spesa farmaceutica territoriale è diminuita nel Lazio del 14,3%: ben al disopra della media nazionale (8,1%). È questo l'esito delle misure contenute nel piano di rientro, che hanno consentito un risparmio pari ad oltre il 20% dell'intero risparmio nazionale (tab. 2.5): indicando, in generale, come gli interventi sulla spesa farmaceutica attuati dalle regioni sottoscrittrici dei piani di rientro siano risultati efficaci (Puglia, -14,2%; Sicilia -13,3%; Liguria 13%, Abruzzo -10,9%, Sardegna -10,4%, Campania -9,2%), anche indipendentemente dalle misure AIFA.

TAB. 2.5 - ANDAMENTO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2007: VARIAZIONE E INDICATORI DI CONFRONTO TRA REGIONI (GENNAIO-AGOSTO)

	Var. %	Contributo	Indicatori quota 2006	Differenza tra contributo e quota
Lazio	-14,3	20,3	11,1	9,2
Puglia	-14,2	12,9	7,1	5,8
Sicilia	-13,3	16,9	10	6,9
Liguria	-11	4,3	3	1,3
Abruzzo	-10,9	3,2	2,3	0,9
Sardegna	-10,4	4	3	1
Campania	-9,2	11,1	9,4	1,7
Calabria	-9,1	4,6	4	0,6
Prov. Bolzano	-6,8	0,5	0,5	0
Umbria	-5,2	0,9	1,4	-0,5
Toscana	-4,8	3,5	5,8	-2,3
Valle d'Aosta	-4,6	0,1	0,2	-0,1
Emilia Romagna	-4,3	3,8	6,9	-3,1
Molise	-4,2	0,3	0,5	-0,2
Lombardia	-4	7,3	14,4	-7,1
Basilicata	-4	0,5	1	-0,5
Veneto	-3,2	2,8	6,9	-4,1
Prov. Trento	-2,7	0,2	0,7	-0,5
Friuli V.G.	-2,6	0,7	2,1	-1,4
Marche	-2,1	0,7	2,7	-2
Piemonte	-1,6	1,4	7	-5,6
ITALIA	-8,1	100	100	-

Fonte: Progetto SFERA

Da questo punto di vista l'esperienza del Lazio è significativa, avendo inciso sulla spesa farmaceutica con misure dirette alla riduzione del consumo di medicinali, in specifiche aree terapeutiche, senza l'introduzione di ticket. Il Lazio ha infatti ottenuto risultati nettamente migliori rispetto al dato nazionale, sia per quanto riguarda i farmaci anti-colesterolo (-19,6 contro -10,3%), sia per i farmaci anti-ulcera (-37,4 contro -22,1%); in particolare, su quest'ultima area terapeutica ha inciso l'introduzione di un limite massimo di rimborsabilità. I risultati ottenuti rivelano l'efficacia di misure che mirano ad incidere, diversamente dal ticket, anche sull'offerta dei medicinali (Okunade e Suraratdecha, 2006; Andersson *et al.*, 2006): poiché, come è stato largamente dimostrato, agire sulla domanda è facile, ma ha

stato largamente dimostrato, agire sulla domanda è facile, ma ha effetti di breve periodo, perché presto compensati, in termini di spesa complessiva, da aggiustamenti dal lato dell'offerta, generalmente attraverso la sostituzione, per le stesse terapie, di medicinali meno costosi con medicinali più costosi.

2.3.2 Posti letto: l'efficienza sta nel pubblico

Se si guarda ad uno specifico intervento, che è pure tra i più rilevanti previsti dai Piani di rientro, ovvero la riduzione dei posti letto, è stato osservato come una rigida coniugazione tra il taglio dei posti letto e la riduzione dei costi non sia necessariamente conseguibile. Un recente studio (Piacenza *et al.*, 2007) ha evidenziato (utilizzando i dati relativi al Piemonte) la scarsa sostituibilità tra i fattori utilizzati nella produzione di servizi ospedalieri, ed in particolare tra letti e staff medico e paramedico: il che implicherebbe la scarsa efficacia di interventi di contenimento della spesa sanitaria da attuarsi attraverso il ridimensionamento dei posti letto.

Ciò tuttavia richiede una specificazione riguardo alle modalità dell'intervento: è infatti evidente che il ridimensionamento dei posti letto produce scarsi effetti sul contenimento della spesa quando è rivolto ai letti delle strutture pubbliche: dal momento che la osservata rigidità nei fattori, e specificatamente del personale medico e paramedico, non consente risparmi di spesa automaticamente proporzionali alla diminuzione di posti letto. Diverso il caso in cui il ridimensionamento fosse invece rivolto ai letti delle strutture private convenzionate: tanto più quando, come è stato osservato (Polistena *et al.*, 2007), le convenzioni si traducono in ingiustificate duplicazioni di servizi (e di costi), senza apprezzabili guadagni di efficienza.

Ciò è quanto pure osserva, nel caso del Lazio, un recente studio (Paradiso *et al.*, 2007), dal quale è tratta l'analisi che segue. La tabella 2.6 fornisce alcune informazioni su due tipici indicatori di efficienza (numero di dimissioni ospedaliere in rapporto ai posti letto e tasso medio di utilizzo del posto letto), desumibili dall'elaborazione dei dati sui DRG ospedalieri raccolti da ASP Lazio. L'analisi si limita a considerare tali indicatori rispetto alla distinzione tra ospedali/istituti pubblici e privati convenzionati; e rispetto alla loro evoluzione nel tempo, mettendo a confronto il dato del 2005 con quello del 2000. Utilizzando informazioni disaggregate per coorte (classi di età quinquennali) e per tipologia di dimissione, l'analisi fornisce una valida indicazione delle differenze tra pubblico e privato nella loro evoluzione temporale. Si riscontra immediatamente che il numero di dimessi per posto letto è significativamente superiore nel privato. Tuttavia nel 2005, ri-

petto al 2000, la differenza risulta più che dimezzata. L'indicatore, che per il pubblico segna un incremento del 3,3% nell'arco temporale considerato, indica una contrazione di oltre il 30% nel caso della sanità convenzionata. Nello stesso periodo, il tasso di utilizzo, cresce di circa l'1% nel pubblico; mentre segna una contrazione di oltre il 40% nel privato.

TAB. 2.6 - DIMESSI PER POSTO LETTO E TASSI DI UTILIZZO

	Dimessi/Posti letto			Tasso di utilizzo dei posti letto		
	2000	2005	Var. % 2005-2000	2000	2005	Var. % 2005-2000
Pubblico	1,011	1,045	3,3	1,933	1,948	0,8
Privato	2,078	1,424	-31,5	4,131	2,417	-41,5
Totale	1,206	1,114	-7,7	2,334	2,034	-12,9

Fonte: Elaborazioni su dati ASP

Nei limiti in cui gli indicatori ora considerati forniscono una approssimazione del grado di efficienza, nel periodo osservato, ad un sia pure modesto guadagno di efficienza del comparto pubblico, si accompagna una forte riduzione nel comparto privato. Nella tabella che segue forniamo i dati relativi all'indicatore di complessità dei DRG e alla degenza media. Con l'analisi del primo indicatore intendiamo verificare se la maggiore efficienza privata, in particolare quella definita dal rapporto tra dimessi e posti letto, trovi spiegazione in una minore complessità dei casi di ricovero trattato. Con il dato di degenza media si intende invece valutare in che misura esso spiega il minore turnover del posto letto, anche considerando il fatto che la durata della degenza non è indipendente dal grado di complessità del caso trattato.

TAB. 2.7 - CASE-MIX E DEGENZA MEDIA

	Case-mix			Degenza media		
	2000	2005	Var. % 2005-2000	2000	2005	Var. % 2005-2000
Pubblico	1,115	1,215	8,9	8,3	8,4	0,9
Privato	1,041	1,132	8,7	8,2	7,2	-12,4
Totale	1,102	1,2	8,9	8,3	8,1	-1,5

Fonte: Elaborazioni su dati ASP

I dati riprodotti nella tabella 2.7 mostrano in primo luogo che nel comparto ospedaliero pubblico si riscontrano ricoveri di complessità mediamente superiore rispetto al comparto privato. Lo scostamento tra pubblico e privato rimane pressoché costante nel periodo considerato, anche se si osserva un incremento di complessità media in entrambi i comparti (di circa il 9%). Il numero di giornate di degenza media è relativamente allineato, sebbene rispetto al 2000, nel 2005 si registri una contrazione significativa nel privato (da circa otto giorni a circa sette giorni) a fronte di una relativa stabilità dell'indicatore nel comparto pubblico. Questi dati rileverebbero come la contrazione di giornate di degenza media nel privato si accompagna alla diminuzione del tasso di utilizzo dei posti letto nel periodo 2000-2005. Le cause dovrebbero rintracciarsi nel fatto che il numero di posti letto in convenzione sia aumentato fortemente nel periodo (a fronte di una sensibile contrazione nel pubblico, pari a circa il 20%), rimanendo allo stesso tempo relativamente stabile il loro rapporto con le specialità (passato da un valore di 29,9 a 28,1): ciò segnala che la perdita di efficienza nel privato possa essere attribuita al parallelo incremento di convenzioni e posti letto. Un basso tasso di utilizzo dei posti privati se da un lato giustificherebbe il contenimento delle convenzioni dall'altro pone una questione rilevante: quale sarebbe la convenienza economica delle convenzioni cui corrispondono bassi tassi di utilizzo dei posti letto? Le possibili risposte, che tuttavia richiederebbero appropriate indagini, potrebbero rinvenirsi – come già osservato in altri sistemi sanitari (Dafny, 2005) – nel meccanismo di remunerazioni delle prestazioni ospedaliere: cioè per l'effetto preminente di DRG altamente remunerative rispetto al livello dei costi associati.

PARTE SECONDA

Le entrate

3.

Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: lo stato dell'arte

di P. Liberati

3.1 Introduzione

Dopo l'introduzione del d.lgs. 56/00, che ha istituito la compartecipazione IVA e previsto la corrispondente abolizione di una serie di trasferimenti (tra cui il Fondo Sanitario Nazionale), l'assetto dei tributi regionali non ha subito variazioni significative. Ciò è il riflesso di un sostanziale stallo del processo di federalismo fiscale avviato con le norme del 1998, del 2000 e con le riforme costituzionali.

Una componente importante di questo stallo è costituita dalla sospensione dell'applicazione del d.lgs. 56/00, avvenuta dopo un primo d.p.c.m. di attuazione (17 maggio 2001). Già gli Accordi in materia sanitaria del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001 avevano reso difficoltosa l'applicazione delle norme contenute nel decreto legislativo, in quanto conducevano ad una contrattazione sull'ammontare delle risorse di fatto esterna all'impianto del 56/00.

La sospensione formale, giunta nel 2004 e che metteva in discussione il riparto della compartecipazione IVA del 2002, ha interrotto la possibilità che il 56/00 procedesse lungo la traiettoria del regime transitorio originariamente previsto e che avrebbe dovuto concludersi nel 2013.

La ragione per cui la mancata applicazione del 56/00 abbia determinato una battuta di arresto del processo di federalismo risiede nello stretto legame che si era instaurato tra gli importi di compartecipazione IVA e la copertura delle spese sanitarie per la parte non già coperta dai tributi propri. Di conseguenza, la discussione intorno al 56/00 ha coinvolto l'intero assetto del finanziamento del SSN e, per questa via, anche i tributi propri che di fatto sono destinati dalle regioni alla copertura del fabbisogno sanitario.

Il processo di federalismo, in termini di autonomia tributaria, potrà quindi probabilmente riavviarsi solo nel momento in cui si delinei una so-

luzione stabile per il finanziamento della spesa sanitaria e, più in generale, per il finanziamento di tutte le spese connesse alla fornitura dei livelli essenziali. Il nuovo disegno di legge sul federalismo propone in merito alcune soluzioni. Nel frattempo, le regioni a statuto ordinario continuano a manovrare, con crescente difficoltà, le risorse tributarie proprie e a fruire, come si vedrà, di una «impropria» compartecipazione al gettito IVA.

3.2 Alcuni dati aggregati

Le Regioni hanno a disposizione tributi propri e tributi devoluti. Nel 2005, i tributi di competenza delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) definibili come propri ammontano a circa 40 miliardi di euro, a cui si aggiungono circa altri 40 miliardi di tributi devoluti. Rispetto al 2002, i tributi propri hanno fatto registrare un incremento del 9,6 per cento; quelli devoluti di circa il 14 per cento. Il dato aggregato di crescita è la sintesi di andamenti tuttavia differenziati. I tributi propri crescono nel 2003 e nel 2004 e rimangono sostanzialmente stabili nel 2005. I tributi devoluti crescono più rapidamente di quelli propri nel 2003 e nel 2005 e flettono di circa l'1,5 per cento nel 2004.

Al fine di cogliere con maggiore precisione l'effetto aggregato è necessario scomporre la dinamica dei tributi nelle sue componenti. Dal lato dei tributi propri, è importante ricordare che la quasi totalità del gettito deriva da tre prelievi: l'IRAP (pubblica e privata), l'addizionale IRPEF e la tassa automobilistica. Si tratta quindi di una struttura di prelievo abbastanza rigida, soprattutto in ragione del fatto che l'IRAP fornisce circa i tre quarti dell'ammontare complessivo di prelievo riconducibile ai tre tributi.

La dinamica interna dei tributi propri è sostanzialmente stabile nel caso della tassa automobilistica (+1,4 nel 2004; +0,7 nel 2005 dopo una flessione di circa 1 punto nel 2003). IRAP e addizionale IRPEF crescono invece senza un *trend* apparente. Nel caso dell'IRAP, la crescita aggregata nel sistema delle RSO è stata di +4,6 per cento nel 2003, di +6,6 per cento nel 2004 e di -1,9 per cento nel 2005. Per l'addizionale IRPEF, i tassi di variazione sono stati +7,8 per cento, +2,6 per cento e +8,1 per cento rispettivamente nel 2003, 2004 e 2005.

Dal lato dei tributi devoluti, la concentrazione delle forme di prelievo è ancora più netta. Sul totale, più del 92 per cento arriva dalla «compartecipazione IVA», mentre la restante parte è coperta dalla compartecipazione

all'accisa sulla benzina. È il caso di ricordare che mentre quest'ultima viene pagata alle regioni sulla base dei litri di benzina acquistati nel territorio, la compartecipazione IVA viene erogata su parametri diversi da quelli connessi al gettito prodotto o alla base imponibile IVA regionale. Come descritto in precedenza, l'orientamento seguito al d.lgs. 56/00 è stato quello di favorire un impiego della compartecipazione IVA come strumento di copertura dello squilibrio verticale delle regioni.

Ad integrazione dei tributi propri e dei tributi devoluti, le RSO percepiscono anche alcuni trasferimenti a valere sul bilancio del governo centrale. La rilevanza di questi trasferimenti, dopo l'abolizione del FSN, si è fortemente ridotta. Complessivamente, i trasferimenti correnti e quelli per investimenti rappresentano circa il 14 per cento del totale generale delle entrate. Di questi, solo una minima parte sono costituiti da trasferimenti liberi (meno del 2 per cento), mentre la parte principale è costituita da trasferimenti vincolati e da trasferimenti destinati al finanziamento degli investimenti. Nel Lazio, tali trasferimenti ricoprono tra il 16 e il 17 per cento del totale generale delle entrate regionali.

3.3 I tributi propri

3.3.1 L'IRAP

L'IRAP copre, nel sistema delle RSO, nel 2005, il 36,6 per cento del totale dei tributi propri e devoluti. La differenziazione regionale, nel caso dell'IRAP, è molto marcata in conseguenza di una diseguale distribuzione della base imponibile. Nell'ambito delle RSO, circa il 30 per cento della base imponibile riferibile alla componente privata e il 15 per cento di quella riferibile alla componente pubblica è infatti concentrata in Lombardia. Circa il 52 per cento della base imponibile privata e il 32 per cento di quella pubblica sono concentrate in tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna). A queste regioni fa capo il 48 per cento del gettito. Alle regioni meridionali, di converso, fa capo il 12,5 per cento della base imponibile privata e il 30 per cento della base imponibile pubblica, alle quali corrisponde il 14,7 per cento del gettito.

Il Lazio, in ragione della sua struttura produttiva, detiene circa il 10 per cento della base imponibile privata e più del 14 per cento della componente pubblica. Complessivamente nel Lazio affluisce il 14,5 per cento del gettito IRAP complessivo imputabile alle RSO.

TAB. 3.1 - IRAP, ALIQUOTE E AGEVOLAZIONI (ANNO DI IMPOSTA 2007)

	Ab (b)	Ba	Ca	Er	La (b)	Li	Lo	Ma	Mo	Pi	Pu	To	Um	Ve
Aliquota ordinaria	5,25	4,25	4,25	4,25	5,25	4,25	4,25	5,15	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
Aliquota ordinaria PA	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50
Aliquota ridotta (a)	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	4,25	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
VARIAZIONI (per legge regionale)														
Soggetti passivi operanti in comuni montani	4,25													3,75
Nuove imprese esercenti arti e professioni (2)	4,25				4,25			4,25	3,25					3,25
Farmacie rurali sussidiate	4,25													
Onlus	4,25	3,25		3,50		esenti	esenti	4,25	esenti	esenti	esenti	3,25	3,5	
ONG				3,25										
Cooperative sociali iscritte all'albo regionale	4,25	3,25		3,50	4,75	esenti	esenti	2,25 / 3,25	2,25	2,25		3,25	3,50	esenti
Associazioni di promozione sociale						3,25								
Banche, società finanziarie e compagnie di assicurazione							5,25		5,25	5,25		4,40		5,25
Imprese e cooperative di produzione e lavoro						esenti	esenti						3,75	
Agenzie di viaggio e turismo, ecc.						3,25	3,25							
Imprese operanti nei territori dei piccoli comuni (3)						3,25	3,25							
Settore ricerca e sviluppo								4,25						
Nuove imprese giovanili (4)														
Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari, produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore, di acqua calda.				5,25	5,25									

(segue)

TAB. 3.1 - SEGUE

	Ab (b)	Ba	Cl	Ca	Er	La (b)	Li	Lo	Ma	Mo	Pi	Pu	To	Um	Ve
Poste e telecomunicazioni; intermediazione monetaria e finanziaria; assicurazioni e fondi pensione; attività ausiliarie all'intermediazione finanziaria e assicurativa					5,25										
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco, industrie tessili e dell'abbigliamento, industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari, industria del legno e dei prodotti in legno fabbricazione degli articoli in gomma e materie plastiche, fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo, fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi l'installazione il montaggio la riparazione e la manutenzione, fabbricazione di macchine elettriche ed di apparecchiature elettriche ed ottiche, altre industrie manifatturiere, costruzioni commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e motoveicoli, riparazione di beni personali e per la casa, trasporti terrestri trasporti mediante condotte trasporti marittimi e per vie d'acqua, smaltimento di rifiuti solidi della acque d scarico e simili, attività di organizzazioni associative n.c.a., altre attività dei servizi, produzioni e distribuzioni cinematografiche e di video, altre attività dello spettacolo, attività di biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali.						4,75									

(segue)

TAB. 3.1 - SEGUE

	Ab (b)	Ba	Ca	Er	La (b)	Li	Lo	Ma	Mo	Pi	Pu	To	Um	Ve
Agenzie di viaggio e operatori turistici, attività di assistenza turistica, trasporti aerei					4,75									
Editoria, fabbricazione mezzi di trasporto industria della carta, movimentazione merci, informatica, alberghi e ristoranti, assicurazioni														
Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche ed artificiali, poste e telecomunicazioni, attività ausiliarie della intermediazione finanziaria, attività immobiliari, e noleggio di macchinari e attrezzature senza operatore e di beni per uso personale e domestico, attività radiotelevisive, attività delle agenzie di stampa														
Fabbricazione di calzature, articoli da viaggio, borse, articoli da correggiato, selleria									4,50					
Settore spettacolo, intrattenimento, divertimento														
Imprese che esportano almeno il 50 per cento del fatturato dell'ultimo anno														
Piccole e medie imprese (con alcune condizioni)														

(a) Aliquota ridotta per legge statale (soggetti operanti nel settore agricolo, cooperative di piccola pesca e loro consorzi)

(b) Incremento obbligatorio di un punto per disavanzo sanitario

Fonte: Elaborazione su dati regionali

FIG. 3.1 - IL GETTITO PRO CAPITE DELL'IRAP (ANNO DI IMPOSTA 2002 E 2005)



Legenda Regioni: LO = Lombardia; LA = Lazio; EM = Emilia Romagna; VE = Veneto; TO = Toscana; PI = Piemonte; MA = Marche; UM = Umbria; LI = Liguria; AB = Abruzzo; MO = Molise; BA = Basilicata; CA = Campania; CL = Calabria; PU = Puglia.

Fonte: Elaborazioni su dati ISSIRFA

La tabella 3.1 illustra le principali aliquote applicate dalle singole Regioni e anche le principali agevolazioni applicate in base a specifiche leggi regionali. Si può notare che le agevolazioni più frequenti riguardano le Onlus, le nuove imprese e le cooperative sociali. Alcune regioni applicano maggiorazioni di aliquota, rispetto alla ordinaria, al settore bancario e finanziario (Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto). Emilia Romagna, Lazio e Marche si distinguono invece per il rilevante intervento settoriale, in aumento o in diminuzione rispetto all'aliquota ordinaria.

La figura 3.1 consente di illustrare la differenza di risorse pro capite che ciascuna regione ottiene dall'applicazione complessiva dell'IRAP (privata e pubblica) in dipendenza della sua politica tributaria effettiva. Nel 2005, la Lombardia – regione con maggior gettito pro capite – incassa 3,3 volte il gettito della Puglia – regione con minor gettito pro capite. Si noti che, nel 2005, prevalentemente in ragione di maggiorazioni di aliquote su specifici settori, il gettito pro capite del Lazio è il secondo dopo quello della Lombardia.

3.3.2 L'addizionale regionale IRPEF

L'addizionale regionale IRPEF, nel 2005, copre, nel sistema delle RSO, il 6,8 per cento del totale dei tributi propri e devoluti. L'intervento regionale in materia di addizionale IRPEF è seguito sempre con una certa apprensione, probabilmente in ragione del fatto che a questa imposta è legato il raggiungimento degli obiettivi di equità da parte del governo centrale.

TAB. 3.2 - ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF (ANNO DI IMPOSTA 2007)

		Ab	Ba	Cl	Ca	Er	La	Li
Metodo di applicazione		Prop	Prop	Prop	Prop	Per classi	Prop	Per classi
Limite inferiore	Limite superiore							
0,00	11.071,35	1,4	0,9	1,4	1,4	1,1	1,4	0,9
11.071,35	13.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,1	1,4	0,9
13.000,00	15.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,1	1,4	1,25
15.000,00	15.493,71	1,4	0,9	1,4	1,4	1,2	1,4	1,25
15.493,71	15.500,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,2	1,4	1,25
15.500,00	20.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,2	1,4	1,25
20.000,00	25.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4
25.000,00	26.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
26.000,00	28.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
28.000,00	30.987,41	1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
30.987,41	31.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
31.000,00	33.500,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
33.500,00	100.000,00	1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
100.000,00		1,4	0,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4

Le regioni, rispetto ai margini di manovrabilità loro concessi nell'applicazione di questo tributo, si comportano in maniera abbastanza differenziata. Una importante differenza tra regioni si ritrova nelle modalità di applicazione dell'addizionale. Si distinguono tre gruppi di regioni:

- quelle che applicano una addizionale *proporzionale* (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia e Toscana);
- quelle che applicano una progressività *per scaglioni*, cioè analoga a quella applicata a livello centrale (Lombardia, Marche e Piemonte);
- quelle che applicano una progressività *per classi*, cioè con applicazione di aliquote crescenti su tutto il reddito imponibile quando questo superi soglie predeterminate (Liguria, Umbria e Veneto)

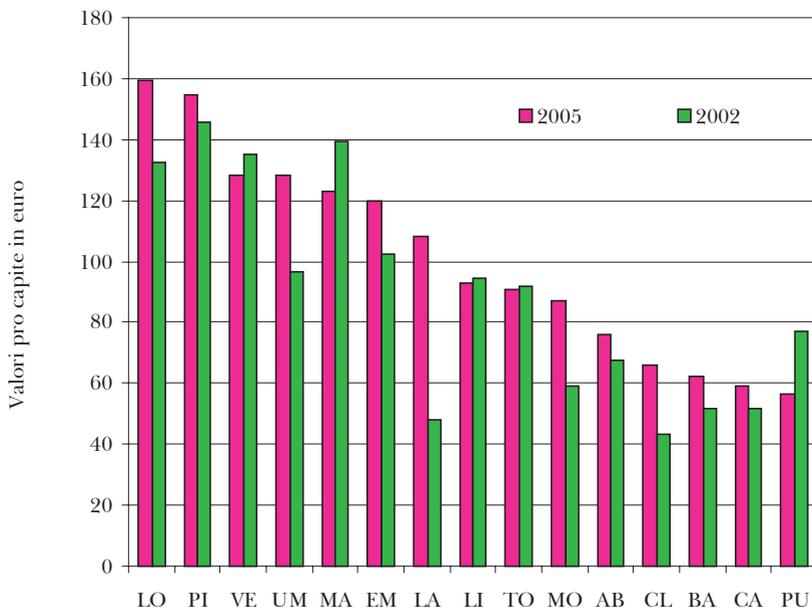
La tabella 3.2, utilizzando la suddivisione massima per scaglioni risultante dalla combinazione di tutte le disposizioni regionali, riporta il confronto delle aliquote applicabili in ciascuna regione. Ad esempio, un reddito im-

TAB. 3.2 - SEGUE

		Lo	Ma	Mo	Pi	Pu	To	Um	Ve
Metodo di applicazione		Per sca- glioni	Per sca- glioni	Prop	Per sca- glioni	Prop	Prop	Per classi	Per classi
Limite inferiore	Limite superiore								
0,00	11.071,35	1,2	0,9	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
11.071,35	13.000,00	1,2	0,9	1,4	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9
13.000,00	15.000,00	1,2	0,9	1,4	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9
15.000,00	15.493,71	1,2	0,9	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,9
15.493,71	15.500,00	1,2	0,9	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,9
15.500,00	20.000,00	1,3	1,2	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,9
20.000,00	25.000,00	1,3	1,2	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,9
25.000,00	26.000,00	1,3	1,2	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,9
26.000,00	28.000,00	1,3	1,2	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,9
28.000,00	30.987,41	1,3	1,2	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	1,4
30.987,41	31.000,00	1,4	1,2	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	1,4
31.000,00	33.500,00	1,4	1,4	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	1,4
33.500,00	100.000,00	1,4	1,4	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	1,4
100.000,00		1,4	1,4	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	1,4

Nota: Prop = Aliquota proporzionale Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Economia

FIG. 3.2 - IL GETTITO PRO CAPITE DELL'ADDIZIONALE IRPEF (ANNI DI IMPOSTA 2002 E 2005)



Legenda Regioni: LO = Lombardia; LA = Lazio; EM = Emilia Romagna; VE = Veneto; TO = Toscana; PI = Piemonte; MA = Marche; UM = Umbria; LI = Liguria; AB = Abruzzo; MO = Molise; BA = Basilicata; CA = Campania; CL = Calabria; PU = Puglia.

Fonte: Elaborazioni su dati ISSIRFA

ponibile di 20.000 euro pagherebbe l'1,4 per cento in Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise; lo 0,9 per cento in Basilicata, Puglia, Toscana e Veneto; l'1,2 per cento in Emilia Romagna, l'1,25 per cento in Liguria; l'1,3 per cento sulla parte eccedente 15.500 euro in Lombardia; l'1,2 per cento sulla parte eccedente 15.500 euro nelle Marche; l'1,4 per cento sulla parte eccedente 11.071,35 euro in Piemonte. Dalla tabella si evince come le differenze di prelievo possano risultare non trascurabili, trattandosi in al-

cuni casi di mezzo punto percentuale di scarto tra regioni anche in corrispondenza di redditi molto bassi.

Una seconda differenza tra regioni, non direttamente sotto il loro controllo, è rappresentata dal differenziale di imposta pro capite ottenibile a partire dalla distribuzione della base imponibile pro capite. Come riportato nella figura 3.2, con dati relativi al 2002 e al 2005 ordinati per gettito pro capite decrescente nel 2005, i divari sono sostanziali.

Il Piemonte, che ha una struttura sostanzialmente proporzionale con aliquota dell'1,4 per cento – fatta eccezione per un piccolo primo scaglione – ottiene circa 2,3 volte il gettito ottenibile dalla Calabria e 1,4 volte quello del Lazio a parità di aliquota. Si noti che la variazione del gettito pro capite del Lazio tra il 2002 e il 2005 è da imputarsi principalmente all'aumento dell'aliquota dallo 0,9 all'1,4 per cento. I casi più importanti di riduzione del gettito pro capite sono rappresentati dalla Puglia – che ha ridotto l'aliquota dall'1,4 allo 0,9 per cento – e dalle Marche, che hanno limitato il profilo della progressività ad un'aliquota marginale massima dell'1,4 per cento dopo aver sperimentato, dal 2002 al 2004, una misura del 4 per cento.

3.4 I tributi devoluti

3.4.1 La compartecipazione IVA

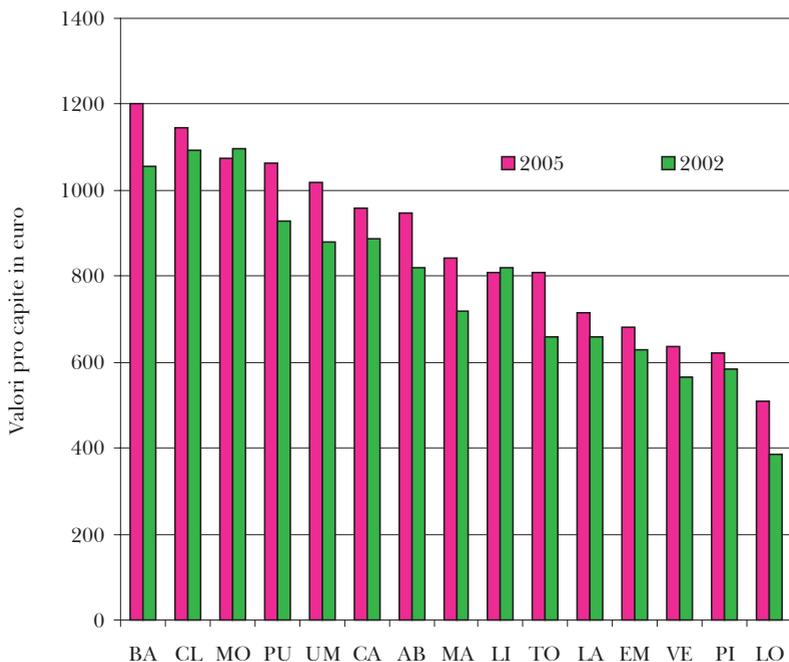
La compartecipazione IVA è il principale tributo devoluto alle RSO. L'altra compartecipazione, quella all'accisa sulla benzina, è pari a circa il 3 per cento del totale dei tributi propri e devoluti, quindi di minore rilievo ai fini dell'aggregato.

La natura della compartecipazione IVA è stata oggetto di numerosi interventi e di un ampio dibattito fin dalla sua introduzione prevista nel d.lgs. 56/00. Pur se originariamente previsto che essa fosse distribuita sulla base di un indicatore dei consumi regionali – almeno in termini nozionali – l'applicazione del d.lgs. 56/00 è stata di fatto sospesa per numerosi anni. La compartecipazione IVA si è così trasformata in uno strumento rivolto a compensare gli squilibri verticali delle regioni.

La figura 3.3 esemplifica l'effetto della compartecipazione IVA, illustrandone la distribuzione pro capite tra regioni. Al contrario di quanto osservato finora nel caso dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP, in cui basi imponibili e gettiti sono concentrati prevalentemente nelle regioni del Nord,

le regioni meridionali sono quelle che percepiscono un maggior importo pro capite di «compartecipazione». Come si vede dalla figura questo effetto di compensazione era già presente nel 2002.

FIG. 3.3 - LA COMPARTICIPAZIONE IVA PRO CAPITE (ANNO DI COMPETENZA 2002 E 2005)



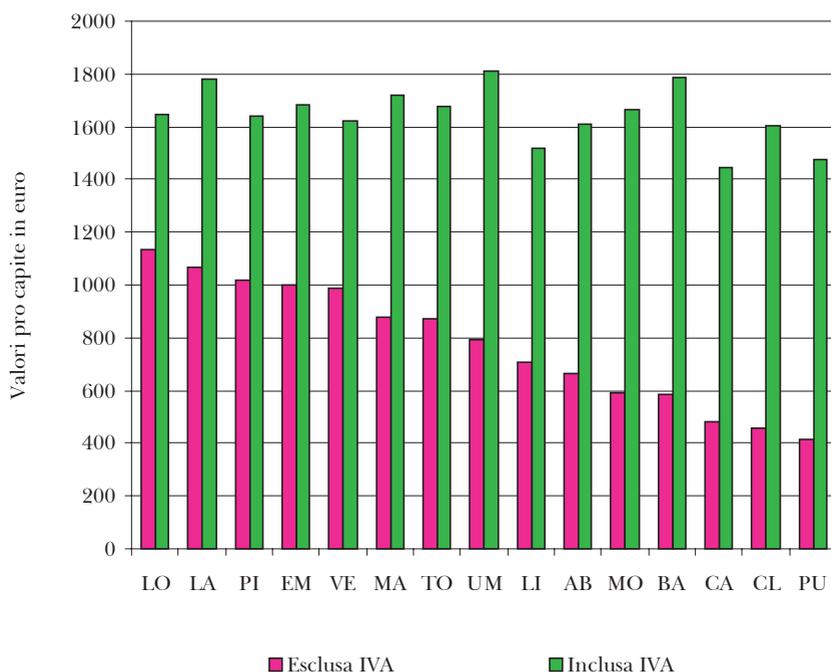
Legenda Regioni: LO = Lombardia; LA = Lazio; EM = Emilia Romagna; VE = Veneto; TO = Toscana; PI = Piemonte; MA = Marche; UM = Umbria; LI = Liguria; AB = Abruzzo; MO = Molise; BA = Basilicata; CA = Campania; CL = Calabria; PU = Puglia.

Fonte: Elaborazioni su dati Iссirfa

La figura 3.4 esplicita questo ruolo dell'IVA, riportando, per il 2005, l'ammontare pro capite dei tributi propri e devoluti con inclusione ed esclusione.

sione dell'IVA. Escludendo l'IVA, le risorse pro capite totali risultano estremamente differenziate. In un sistema di federalismo cooperativo, tale disparità dovrebbe richiedere l'intervento di un trasferimento perequativo. Questo ruolo è per il momento esercitato dall'IVA, in attesa che si compia il processo di riforma del federalismo fiscale. Una volta inclusa nel totale anche la devoluzione dell'IVA, l'ammontare di risorse pro capite tende ad uniformarsi tra regioni, evidenziando differenziali molto meno marcati.

FIG. 3.4 - I TRIBUTI TOTALI PRO CAPITE (DATI DI COMPETENZA, 2005)



Legenda Regioni: LO = Lombardia; LA = Lazio; EM = Emilia Romagna; VE = Veneto; TO = Toscana; PI = Piemonte; MA = Marche; UM = Umbria; LI = Liguria; AB = Abruzzo; MO = Molise; BA = Basilicata; CA = Campania; CL = Calabria; PU = Puglia.

Fonte: Elaborazioni su dati ISSIRFA

3.5 Il futuro del sistema perequativo

La precedente discussione ha messo in evidenza che gran parte della funzione di chiusura degli squilibri verticali è attualmente svolta dalla compartecipazione IVA, che si configura quindi più come un trasferimento che come una vera e propria compartecipazione. Tuttavia, la recente riforma costituzionale preclude l'impiego di trasferimenti per il finanziamento regionale, ammettendo che l'unico fondo istituibile sia proprio il fondo perequativo. Ci si deve allora chiedere, in questa prospettiva, in che modo si intrecceranno le sorti del fondo perequativo e della compartecipazione IVA.

Il d.lgs. 56/00 prevedeva in realtà che lo strumento (la compartecipazione) servisse un fine (quello perequativo) attraverso un meccanismo di distribuzione basato sulla popolazione, sulla capacità fiscale pro capite, sul fabbisogno sanitario pro capite e sul fabbisogno di spesa non sanitaria pro capite.

La possibilità di attuazione di questo sistema è stata messa in discussione da due fatti: il primo, che tale perequazione non consentiva la copertura dei fabbisogni sanitari (la ragione della sospensione della sua applicazione di cui sopra); il secondo, che l'art. 119 della Costituzione prevede ora che il meccanismo perequativo sia basato sulla capacità fiscale per abitante, e non (almeno apparentemente) su un insieme di elementi come previsto dal 56/2000. A ciò si aggiunga che, originariamente, molte delle grandezze presenti nel sistema perequativo dovevano essere calcolate ai loro valori standard, caratteristica che nell'attuazione pratica del 56/2000 è stata sacrificata in favore di grandezze effettive.

Poiché le possibilità di organizzare un sistema perequativo, in termini di scelta degli indicatori, sono pressoché infinite, sarebbe opportuno partire da ciò che l'art. 119 sottintende. Se il riferimento alla capacità fiscale per abitante dell'art. 119 lasci presumere un meccanismo perequativo di tipo verticale o orizzontale è arduo da definire. In astratto i modelli di perequazione possibile sono due. Il primo, verticale, consiste nello stanziamento di un fondo perequativo con cui sopperire alle carenze finanziarie degli enti locali più poveri (è il sistema adottato fino ad ora per i comuni). Il secondo, orizzontale, si fonda invece su un meccanismo più complesso e trova concreta applicazione in Germania. Questo schema individua un soggetto istituzionale formato dall'insieme degli enti federati al quale spetta il compito di individuare un livello minimo di risorse da far raggiungere, con varie modalità, a ciascun ente aderente.

Pur se la pratica applicazione può essere molto simile, la filosofia dei modelli è significativamente diversa: nel primo il garante del processo ridistributivo è lo Stato, nel secondo è il sistema degli enti federati.

Il modello prescelto nel nuovo testo costituzionale sembra appartenere al primo tipo, che meglio si addice ad un paese come l'Italia, contrassegnato da forti squilibri territoriali.

In questo ambito, si porrebbe la necessità di distinguere tra funzioni di spesa che coinvolgono la fornitura di livelli essenziali e altre funzioni di spesa. *Per le funzioni di spesa che coinvolgono livelli essenziali* (le funzioni nelle quali il fabbisogno di spesa è predeterminato a livello centrale per garantire la fornitura di livelli essenziali), si dovrebbe immaginare un finanziamento integrale dei fabbisogni regionali con risorse prevalentemente devolute (in ragione dell'assenza di trasferimenti).

Ciò risolverebbe due problemi. Il primo, quello di imputare – in sede di determinazione del fabbisogno sanitario – tributi propri a copertura – tipicamente l'IRAP e l'addizionale IRPEF almeno per i loro gettiti calcolati ad aliquota base. Tale meccanismo consentirebbe di separare nettamente la sorte dei tributi propri dal finanziamento di spese da garantire obbligatoriamente, con un miglioramento della trasparenza del sistema complessivo di finanziamento.

Il secondo, cadrebbe l'esigenza di un meccanismo perequativo vero e proprio, dato che la perequazione sarebbe implicita nel fatto che ogni regione avrebbe a disposizione esattamente quanto necessita per la fornitura dei livelli essenziali. Se ogni regione, per ipotesi, ottenesse fondi sufficienti alla copertura dei LEA in campo sanitario, le ragioni di una «ulteriore» perequazione verrebbero dunque meno.

Va però sottolineato che, sotto questo profilo, il recente disegno di legge si sta orientando in una direzione diversa.

Per le funzioni di spesa che non coinvolgono la fornitura di livelli essenziali, la perequazione dovrebbe invece esercitare un ruolo di riequilibrio delle risorse potenziali a disposizione delle diverse Regioni. Ciò sia nel caso in cui i relativi fabbisogni di spesa venissero coperti solo parzialmente, lasciando all'autonomia tributaria delle Regioni l'onere di coprire (o non coprire) il differenziale; sia nel caso in cui sia lasciata alle Regioni autonomia di determinazione dei livelli forniti e quindi autonomia tributaria sulle risorse destinabili a tali funzioni. In questo caso, infatti, un uguale sforzo fiscale (ad esempio, una stessa aliquota) in Regioni diverse avrebbe l'effetto di generare gettiti diversi e quindi livelli di servizi *potenzialmente* diversi indipendentemente dalle preferenze dei residenti nelle rispettive Regioni.

Risolvere il nodo della appropriata corrispondenza tra funzioni di spesa e forme di finanziamento sarà quindi un elemento che potrà contribuire a far chiarezza sul modo in cui in futuro i tributi propri potranno essere impiegati e manovrati.

Il recente disegno di legge sul federalismo fiscale contiene alcune novità in merito. La prima, riguarda il fatto che esso accoglie la distinzione – presente nel titolo V – tra funzioni che coinvolgono livelli essenziali e funzioni autonome delle Regioni.

La seconda, in parte conseguente, è la predisposizione di un regime di finanziamento «differenziato» per le due tipologie di spesa che tuttavia si distacca dal modello sopra delineato. Per le funzioni «essenziali», si prevede una copertura a valere su quote di IRAP e addizionale IRPEF, nonché su compartecipazioni e su un fondo perequativo. Per le funzioni autonome, si prevede invece una copertura attraverso tributi propri con contestuale perequazione delle capacità fiscali.

Sotto questo profilo, il disegno di legge non appare particolarmente innovativo rispetto al passato, soprattutto nella misura in cui – nel finanziamento dei livelli essenziali – include sia quote di tributi propri sia quote di fondo perequativo con l'unico obiettivo di garantire il finanziamento integrale della spesa. In una certa misura, la struttura di questo finanziamento risente della «mancanza», nel titolo V, della possibilità di far ricorso a trasferimenti specifici per coprire le esigenze derivanti da livelli di spesa garantiti costituzionalmente.

4.

Il Patto di Stabilità Interno in Italia: una valutazione della regola fiscale e un'applicazione agli enti locali della Regione Lazio

di F. Gastaldi, L. Giuriato, C. Rapallini

4.1 Introduzione

Con il termine Patto di Stabilità Interno si definisce l'insieme di norme adottate, a partire dal 1999, dal Parlamento italiano in occasione dell'approvazione delle Leggi finanziarie e dei Bilanci annuali, con l'obiettivo di rendere le amministrazioni periferiche responsabili, nelle loro scelte di spesa e di finanziamento della stessa, rispetto agli impegni di finanza pubblica sottoscritti dall'Italia con il Patto di Stabilità e Crescita europeo.

La necessità di una regola di bilancio per le amministrazioni periferiche deriva dal fatto che il vincolo europeo annuo sul saldo di bilancio è definito rispetto ad un aggregato, l'indebitamento netto del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni¹, alla cui definizione finale concorrono molti comparti dell'Amministrazione e non solo lo Stato con il Bilancio delle Amministrazioni Centrali. In particolare, Comuni, Province e Regioni sono – dopo le Amministrazioni Centrali – gli enti più importanti nella definizione del conto consolidato.

Questo capitolo presenta un'analisi critica dell'esperienza del Patto di Stabilità Interno in Italia, con particolare riferimento alle regole adottate in occasione delle Leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 e ai risultati ottenuti dalle amministrazioni locali del Lazio. Il capitolo si compone di tre parti. Nella prima sono illustrate le norme susseguitesi in Italia dal 1999 al 2007

¹ Il Patto di Stabilità e Crescita impone che annualmente l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (un saldo consuntivo calcolato dall'ISTAT) risulti inferiore al 3 per cento del PIL e che il rapporto tra il debito pubblico ed il PIL sia inferiore al 60 per cento o manifesti una stabile tendenza a ridursi verso tale valore. Il Patto europeo impone inoltre un obiettivo di medio termine relativamente al saldo di bilancio strutturale, cioè depurato degli effetti del ciclo economico, che dovrebbe presentare un avanzo o almeno un pareggio.

(§ 4.2.1), le sanzioni per il mancato rispetto del Patto e le informazioni disponibili per la valutazione del provvedimento (§ 4.2.2). Seguono la presentazione e il commento dei dati sul rispetto del Patto dal 1999 al 2006, resi pubblici nelle relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento (§ 4.2.3). La prima parte si chiude con l'analisi del rispetto del Patto da parte degli enti locali del Lazio negli anni 1999-2006 (§ 4.2.3.1) e con una valutazione degli effetti del Patto sui saldi di conto economico, che sono quelli rilevanti ai fini della verifica in sede europea (§ 4.2.4).

Nella seconda parte l'attenzione è concentrata sulle regole fiscali adottate nel 2007 e sulle ipotesi di modifica introdotte con il disegno di Legge finanziaria per il 2008. Il nuovo sistema viene presentato quale disegnato nel suo complesso dalla Legge finanziaria 2007 (§ 4.3.1 e 4.3.2). Vengono poi presentate alcune osservazioni critiche (§ 4.3.3) e le attuali proposte di modifica della normativa per gli enti locali, con particolare riguardo al calcolo degli obiettivi e al trattamento degli enti locali che in passato hanno presentato una buona situazione di bilancio (§ 4.3.4).

Nella terza parte viene presentata l'applicazione delle regole del Patto per gli anni 2007-2010 agli enti locali della Regione Lazio, che vengono dapprima inquadrati complessivamente rispetto alle principali variabili di bilancio e confrontati con i dati nazionali (§ 4.4.1) e poi esaminati distintamente presentando i saldi obiettivo per il periodo, gli effetti connessi alle varianti del Patto introdotte con la Legge finanziaria 2008 e i risultati relativi alla distribuzione tra enti in avanzo ed enti in disavanzo. Nel paragrafo 4.4.2 si riportano i risultati dell'applicazione del Patto alle Province e nel successivo paragrafo 4.4.3 quelli relativi ai Comuni laziali.

L'ultimo paragrafo (§ 4.5) presenta le principali conclusioni e una valutazione dell'attuale versione del Patto rispetto alle caratteristiche che dovrebbe presentare una buona regola fiscale.

4.2 Il Patto di Stabilità Interno in Italia: una disciplina fiscale in continua evoluzione

La regola di bilancio che va sotto il nome di Patto di Stabilità Interno è un insieme di norme che, tra il 1999 ed il 2007, è stato sottoposto a numerosi interventi volti a modificare la definizione dell'obiettivo programmatico di Regioni, Province e Comuni. Questo fatto è senza dubbio riconducibile alla contrattazione avvenuta in sede di adozione della Legge Finanziaria tra Governo e Amministrazioni periferiche circa il contributo di ciascun com-

parto al risanamento dei conti pubblici ed al rispetto dei vincoli internazionali. Tale contrattazione in Italia è stata formalizzata con un vero e proprio accordo solo nel settembre 2008, in occasione della preparazione del disegno di Legge finanziaria (si veda § 2.6).

4.2.1 Il vincolo posto tra il 1999 ed il 2007 a Regioni, Province e Comuni

Per gli Enti Locali (Comuni e Province), l'obiettivo programmatico imposto dal Parlamento ha avuto come riferimento un saldo, detto finanziario, dal 1999 al 2002. Nel 2002 è stato aggiunto un vincolo sulla crescita della spesa corrente, tolto l'anno successivo, e reintrodotto – in forma diversa – nel corso del 2004. Il vincolo alla crescita della spesa è la forma assunta dal Patto di Stabilità Interno nel 2005 e 2006. Come si vedrà più in dettaglio nella seconda parte di questo capitolo, nella Finanziaria per il 2007 si è tornati a definire l'obiettivo programmatico rispetto ad un saldo. È bene ricordare, inoltre, che sia la definizione del saldo finanziario sia le voci di spesa da considerare per definire l'obiettivo programmatico sono stati modificati ogni anno.

In particolare, come evidenziato nella tabella 4.1, dal saldo sono state progressivamente eliminate delle voci, sia in entrata sia in uscita: inizialmente l'esclusione era limitata agli interessi passivi, mentre nel 2006 sono stati esclusi dalle entrate e dalle uscite i trasferimenti dal Bilancio dello Stato e le spese finanziate con questi fondi, i trasferimenti dal Bilancio UE e dagli altri enti sottoposti al Patto, i trasferimenti e le spese per le funzioni trasferite con provvedimenti legislativi, la compartecipazione all'IRPEF e l'incremento delle spese per adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti al contratto nazionale, le spese per le elezioni amministrative e quelle con carattere di eccezionalità.

Per quanto riguarda le Regioni, il vincolo imposto è stato un saldo per i primi tre anni (1999, 2000 e 2001), mentre dal 2002 si è passati ad un tetto alla crescita della spesa. Dalle spese sono state escluse quelle relative al comparto sanitario, che è stato vincolato con norme diverse a partire dal 2000². Altre voci sono state escluse dalla spesa vincolata nel corso del tempo e tale tendenza si è invertita solo con la Legge finanziaria per il 2007 (si veda tabella 4.2 e per il dettaglio il paragrafo 4.3.1).

² I vincoli alla spesa sanitaria sono definiti da tre distinte fonti normative: 1) il decreto legislativo 56/2000; 2) gli accordi Governo–Regioni stipulati nell'agosto del 2000 e del 2001 e l'intesa raggiunta nel marzo del 2005; 3) le Leggi finanziarie per il 2003 (L.

TAB. 4.1 - L'OBBIETTIVO PROGRAMMATICO POSTO CON IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO A COMUNI, PROVINCE E COMUNITÀ MONTANE

	1999	2000	2001	2002	2003
Obiettivo programmatico	Ridurre il saldo finanziario*	Ridurre il saldo finanziario* (calcolato secondo tre distinte modalità)	Ridurre il saldo finanziario*	Ridurre il saldo finanziario* + un tetto alla crescita della spesa corrente	Ridurre il saldo finanziario* (cassa e competenza) tetto alla spesa corrente.
Entrate: voci escluse	I trasferimenti dal bilancio dello Stato	Si aggiungono: - i trasferimenti dalla UE; - dagli altri enti che partecipano al Patto	Si aggiungono i trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative	Uguale all'anno precedente	Si aggiunge la compartecipazione comunale all'IRPEF
Spese: voci escluse	Gli interessi passivi	Si aggiungono: - spese sostenute con i trasferimenti con vincolo di destinazione; - spese sostenute con i trasferimenti dalla UE e da altri enti che partecipano al Patto; - spese con carattere di eccezionalità	si aggiungono le spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative	Uguale all'anno precedente	Si aggiungono: - le spese sostenute per le elezioni amministrative e per le province; - le spese per il personale ATA

289/02) e per il 2004 (L. 350/03). In estrema sintesi, il quadro disegnato da questo complesso di norme prevede l'abolizione del Fondo Sanitario Nazionale e l'utilizzo di compartecipazioni ai tributi erariali per il finanziamento della spesa sanitaria; una valutazione delle risorse necessarie per la sanità a partire dalla definizione dei c.d. LEA (livelli essenziali di assistenza), la previsione che le Regioni finanzino i deficit con mezzi propri e la stabilizzazione della spesa sanitaria sul PIL (il 6 per cento). Per quanto riguarda la spe-

TAB. 4.1 - SEGUE

	2004	2005	2006	2007
Obiettivo programmatico	Ridurre il saldo finanziario* (cassa e competenza) + In corso d'anno (d.l. 168/2004) si aggiungono limiti agli acquisti di beni e servizi	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza)	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza)	Ridurre il saldo finanziario
Entrate: voci escluse	Uguale all'anno precedente	–		Entrate correnti derivanti dalla riscossione di crediti e quelle in conto capitale derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare
Spese: voci escluse	Si aggiungono gli oneri per l'adeguamento al contratto dei dipendenti pubblici	<ul style="list-style-type: none"> – Spese per il personale – Spese per la sanità Spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie – Spese per trasferimenti alle AP – Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità giudiziaria minorile – Spese per calamità naturali 	<ul style="list-style-type: none"> – Spesa sociale – Spesa per il personale – Spese per trasferimenti correnti destinati alle AP – Spese per interessi passivi – Spese per calamità naturali – Spese per funzioni trasferite o delegate <p>Tutte queste voci sia se risultino nel conto corrente sia nel conto capitale</p>	Spese correnti derivanti dalla concessione di crediti

* Il saldo finanziario è definito come differenza tra entrate finali meno uscite correnti

Fonte: Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge finanziaria dal 1998 al 2007.

sa farmaceutica, la voce che è sempre cresciuta in maniera più significativa, è stato stabilito un tetto rispetto al totale della spesa sanitaria. Questo quadro, raggiunto con notevoli difficoltà e ritardi, è stato nuovamente messo in discussione dalle previsioni delle Leggi finanziarie per il 2003 ed il 2004, che hanno limitato l'autonomia delle Regioni nella definizione delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF.

TAB. 4.2 - L'OBIETTIVO PROGRAMMATICO E LE MODIFICHE APPORTATE DI ANNO IN ANNO: LE REGIONI

	1999	2000	2001	2002	2003
Obiettivo programmatico	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario (calcolato secondo tre distinte modalità)	Ridurre il saldo finanziario	Tetto alla crescita della spesa corrente	Tetto alla crescita della spesa corrente
Entrate: voci escluse	I trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati dal Bilancio dello Stato	Si aggiungono il gettito IRAP e l'addizionale all'IRPEF	Uguale all'anno precedente	–	–
Spese: voci escluse	La spesa per interessi passivi	Si aggiungono i trasferimenti al SSNN, allo Stato e agli EELL	Uguale all'anno precedente	Si aggiungono: – spese per il trasferimento di funzioni – le spese finanziate con programmi comunitari	Uguale all'anno precedente
Sanità	Inclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa

Sia per gli Enti Locali sia per le Regioni, se da un lato il vincolo sembra essere stato «allentato», escludendo voci di spesa, d'altra parte è importante sottolineare che ciò non è più vero, almeno per gli enti locali, con la Legge finanziaria per il 2007, che fissa l'obiettivo in termini di un saldo finanziario calcolato come differenza tra entrate finali (con la sola esclusione delle ri-

TAB. 4.2 - SEGUE

	2004	2005	2006	2007
Obiettivo programmatico	Tetto alla crescita della spesa corrente. In corso d'anno (d.l. 168/2004) si aggiungono i limiti agli acquisti di beni	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di casa e di competenza)	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di casa e di competenza)	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di casa e di competenza)
Entrate: voci escluse	–	–	–	–
Spese: voci escluse	Uguale all'anno precedente	Si aggiungono: – spese per il personale – spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie – spese per trasferimenti alle AP – spese per minori soggetti a provvedimenti autorità giudiziaria minorile – spese per calamità naturali	Uguale all'anno precedente	Le spese per concessioni di crediti sono escluse dalle spese in conto capitale
Sanità	Esclusa	Esclusa	Esclusa	Esclusa

Fonte: Elaborazioni su dati. Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge finanziaria dal 1998 al 2007

scossioni di crediti) e spese finali (con la sola esclusione delle concessioni di crediti). Inoltre, se inizialmente il vincolo era riferito alla cassa, è stato poi esteso anche alla competenza, e dal 2008 è stato adottato un nuovo criterio, detto della competenza mista, che mira ad approssimare la nozione di saldo utilizzata a livello nazionale, cioè l'indebitamento netto (si veda oltre § 2.8).

4.2.2. Le sanzioni e le informazioni disponibili per la valutazione del provvedimento

Come nel caso della fissazione del vincolo, anche in questo caso, le modifiche alla disciplina sono state frequenti e la direzione sembra essere quella di un dettaglio crescente. Nel 1999 si prevedeva che, qualora fosse stata comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, essa sarebbe stata posta a carico degli enti che non avessero realizzato gli obiettivi per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da stabilirsi nella Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni, Regioni a Statuto speciale, Province autonome ed autonomie. Nel biennio 2000-2001, invece di una sanzione, si prevedeva un incentivo a chi rispettava il vincolo, consistente in una riduzione degli interessi sui mutui accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti. Nel 2002 si è tornati ad una vera e propria sanzione, consistente nella riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti periferici che non fossero stati virtuosi. Dal 2003 al 2006 la sanzione prevista riguardava solo gli Enti Locali, e non le Regioni, ed è stata molto articolata prevedendo diverse limitazioni alle capacità di spesa degli enti, in particolare: un limite alle assunzioni di personale; il divieto al ricorso dell'indebitamento per finanziare spese per investimenti e l'obbligo di ridurre di almeno il 10% rispetto al 2001 le spese per l'acquisto di beni e servizi. Come evidenziato nella seconda parte di questo capitolo, una delle novità introdotte dalla Finanziaria per il 2007 è un meccanismo sanzionatorio che non solo coinvolge anche le Regioni, oltre agli Enti Locali, ma che decorso il termine di un richiamo formale della Presidenza del Consiglio, impone un'automatica revisione delle aliquote di alcune imposte, agendo quindi sulle entrate e non più sulle spese degli enti.

A proposito del monitoraggio e della verifica dei vincoli posti, le leggi finanziarie che hanno introdotto il Patto di Stabilità Interno prevedono che la Ragioneria Generale dello Stato sia responsabile per le amministrazioni con più di 60 mila abitanti, e – più di recente – che le tesorerie provinciali siano responsabili per le amministrazioni più piccole. Negli anni qui analizzati le informazioni raccolte dalla Ragioneria non sono state pubblicate ufficialmente, mentre la Corte dei Conti ha sempre dedicato un capitolo alla verifica del rispetto del Patto nelle relazioni annuali al Parlamento sull'andamento della finanza locale, commentando i risultati di un campione di amministrazioni. Per altro, alle poche informazioni ufficiali sul rispetto dei vincoli imposti, si accompagna la totale assenza di dati circa gli enti che hanno subito le sanzioni previste dal legislatore. L'analisi che segue, quindi, utilizza i dati pubblicati dalla Corte dei Conti con riferimento alla quasi

totalità delle Province e a campioni, variabili di anno in anno, dell'insieme dei Comuni con più di 8.000 abitanti.

4.2.3 I dati elaborati e resi pubblici: le relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento

Le relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento contengono due tipi di informazioni: in primo luogo riportano la differenza tra l'obiettivo programmatico ed il saldo finanziario registrato a consuntivo per i comparti monitorati. In secondo luogo riportano il numero di enti che hanno rispettato il vincolo.

Relativamente alla prima informazione, l'analisi delle relazioni dal 2000 al 2006 mostra che la differenza tra l'obiettivo programmatico ed il saldo finanziario è positiva ogni anno, in misura considerevole per le Regioni e per le Province e più contenuta per quanto riguarda i Comuni³. In particolare, nella tabella 4.3 è riportata la somma dei saldi (o dei tetti alla spesa) sia programmatici (ovvero a partire dalle indicazioni fornite dalle leggi finanziarie del periodo considerato), sia effettivamente registrati per la totalità delle Regioni a Statuto Speciale, per i Comuni e per le Province che fanno parte del campione analizzato dalla Corte dei Conti. La differenza positiva starebbe ad indicare che, in aggregato, queste amministrazioni hanno rispettato il vincolo. Non è possibile però trarre considerazioni circa le differenze registrate per i diversi anni, perché i saldi finanziari e programmatici riportati nelle tavole della Corte non costituiscono una serie storica di dati confrontabili, dal momento che – come più volte ricordato – la norma è stata modificata tutti gli anni escludendo sempre nuove voci dal saldo monitorato: di conseguenza, il riferimento è ad aggregati anche radicalmente diversi. Per le Regioni, in particolare, si ricordi che dal 2000 non è compresa la spesa sanitaria, che copre circa l'80 per cento delle uscite di questo livello di governo: ne deriva che il risultato sotto riportato va considerato con la necessaria cautela.

Considerazioni analoghe si possono avanzare se si guarda al numero degli enti che hanno rispettato il vincolo. Tale informazione viene fornita dalla Corte dei Conti con riferimento ai Comuni e alle Province solo per campioni di enti la cui numerosità varia ogni anno, mentre per le Regioni viene riportato un dato disaggregato solo dal 2005.

³ Per il 1999, primo anno di applicazione del Patto di Stabilità Interno, non sono disponibili i dati relativi alla differenza tra obiettivo programmatico ed effettivo; per questo la serie è limitata al periodo 2000-2006.

TAB. 4-3 - RISPETTO DEL PATTO NEGLI ANNI 2000-2006 (MIGLIAIA DI EURO, DATI DI CASSA)

	COMUNI						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTALE ENTI ANALIZZATI	942	965	907	1.065	1.015	931	1.755
Percentuale che ha rispettato il Patto (Italia)	54	68	69	92	93	94	80
Percentuale che ha rispettato il Patto (Lazio)	45	48	68	80	95	90	79
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	-3.493.020	-3.765.702	-4.643.363	-6.098.882	-6.894.157	-26.741.779	-24.277.264
B. SALDO FINANZIARIO	-3.434.952	-3.762.632	-998.769	-4.634.326	-4.564.589	-22.832.983	-21.191.870
DIFFERENZA (B-A)	58.068	3.069	3.644.594	1.464.556	2.329.568	3.908.796	3.085.394
	PROVINCE						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006
TOTALE ENTI ANALIZZATI	81	92	88	79	96	96	92
Percentuale che ha rispettato il Patto (Italia)	99	93	85	5	98	89	89
Percentuale che ha rispettato il Patto (Lazio)	100	100	100	100	100	75	80
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	-65.957	-234.579	322.674	498.106	421.667	6.431.205	6.537.801
B. SALDO FINANZIARIO	589.246	371.555	567.647	933.584	946.474	6.387.384	5.857.470
DIFFERENZA (B-A)*	655.204	606.134	244.973	435.478	524.807	43.821	680.331

(segue)

TAB. 4.3 - SEGUE

	REGIONI (Totale RSO)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO	18.473.799	21.104.433	15.118.203	15.329.858	15.590.466	15.092.226	12.959.221
B. PAGAMENTI	17.200.930	19.650.310	10.639.426	10.796.308	10.713.638	12.795.580	10.751.652
DIFFERENZA (A-B)	1.272.869	1.454.123	4.478.777	4.533.550	4.876.828	2.296.646	2.207.569
DI CUI: REGIONE LAZIO							
A. OBIETTIVO PROGRAMMATICO**						1.872.234	1.084.352
B. PAGAMENTI						1.067.590	1.031.364
DIFFERENZA (B-A)						804.644	52.988

* Dal 2005 l'obiettivo programmatico è la spesa e quindi la differenza è A-B

** Somma dell'obiettivo sulla spesa corrente e sulla spesa in conto capitale riferito solo ai dati di cassa.

Fonte: Elaborazioni dati Cortei dei Conti, anni vari.

Per le Province italiane si può notare che, nel primo anno di adozione del Patto, gli enti che hanno rispettato l'obiettivo sono il 99 per cento del campione analizzato dalla Corte (che copriva l'87 per cento delle Province italiane, tutte sottoposte al vincolo). Nel 2004 la Corte ha verificato che il 98 per cento degli enti ha rispettato l'obiettivo (verificandolo su un campione che copriva il 96 per cento degli enti vincolati). Nel 2005 e 2006 si registra un'adesione inferiore, pari all'89 per cento (riferita ad un campione che rappresenta, rispettivamente, il 91 ed il 96 per cento delle Province italiane). Come illustrato nella tabella 4.1, negli anni 2005 e 2006 il vincolo è stato esteso al bilancio di competenza e alla spesa corrente, per cui la verifica condotta dalla Corte si è articolata su più aggregati (impegni e pagamenti di cassa e di competenza). Non potendo dedurre dai dati della Corte quali dei vincoli imposti siano stati rispettati dalle amministrazioni locali e in quale misura, si è deciso, per semplicità espositiva, di riportare nella tabella 4.3 il numero di enti che hanno rispettato il solo vincolo sui pagamenti correnti (ossia sulla spesa corrente di cassa) anche per quegli anni (2005 e 2006) in cui il vincolo era anche sul bilancio di competenza e considerava anche la spesa in conto capitale. In altri termini, sono riportati i dati riferiti alle Province che hanno rispettato un solo vincolo, quello sulla spesa corrente di cassa, pur essendo la regola articolata su più vincoli. Se da un lato, quindi, si potrebbe pensare ad un comportamento sempre più virtuoso degli enti considerati, d'altra parte è difficile effettuare confronti nel tempo, poiché la regola di bilancio è stata modificata.

Per commentare l'evoluzione del dato sui Comuni che hanno rispettato il vincolo, si deve tener conto non solo che il vincolo di cui si valuta il rispetto è cambiato di anno in anno e che i dati analizzati dalla Corte dei Conti fanno riferimento ad un campione, diverso ogni anno, ma anche che il gruppo di enti sottoposti al vincolo ha subito modifiche. In altre parole, sono stati esclusi e poi inclusi nuovamente gruppi di amministrazioni distinte in base alla popolazione: infatti, il Patto di Stabilità Interno era stato applicato inizialmente a tutti i Comuni, dal 2001 esso era stato limitato ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, infine, nel 2006 la disciplina riguardava comuni con più di 3.000 abitanti. Si consideri, inoltre, che la numerosità del campione studiato dalla Corte dei Conti è diversa ogni anno. Con queste precisazioni, si può notare che nel 2000 solo il 54 per cento del campione di Comuni considerato dalla Corte ha rispettato il vincolo del Patto di Stabilità Interno, mentre nel 2004 gli enti in regola rappresentano il 93 per cento del campione analizzato e nel 2005 addirittura il 94 per cento. Un risultato peggiore (l'80 per cento) è stato evidenziato per il 2006.

4.2.3.1 *L'applicazione del Patto alle amministrazioni del Lazio dal 2000 al 2006*

Nella tabella 4.3 si osserva una differenza positiva tra saldo programmatico e saldo effettivo per la Regione Lazio, ossia il rispetto del vincolo posto per il biennio di cui si dispone del dato disaggregato.

Per quanto riguarda le Province del Lazio, il raffronto con il dato nazionale evidenzia percentuali di adesione superiori al media nazionale per un intero quinquennio (dal 2000 al 2004) e risultati peggiori solo per il biennio finale (2005 e 2006). Per altro, nel caso di questo livello di governo la copertura del campione della Corte dei Conti è molto significativa, oscillando tra l'80 e il 100 per cento delle amministrazioni vincolate.

Rispetto ai Comuni del Lazio, la copertura del campione della Corte dei Conti è piuttosto variabile, ossia inferiore al 20 per cento per alcuni anni (il 2001) e addirittura superiore al 60 per cento per altri (il 2002). Contrariamente alle Province, i Comuni del Lazio hanno sempre registrato (salvo nel 2004) percentuali di rispetto degli obiettivi del Patto inferiori alla media nazionale.

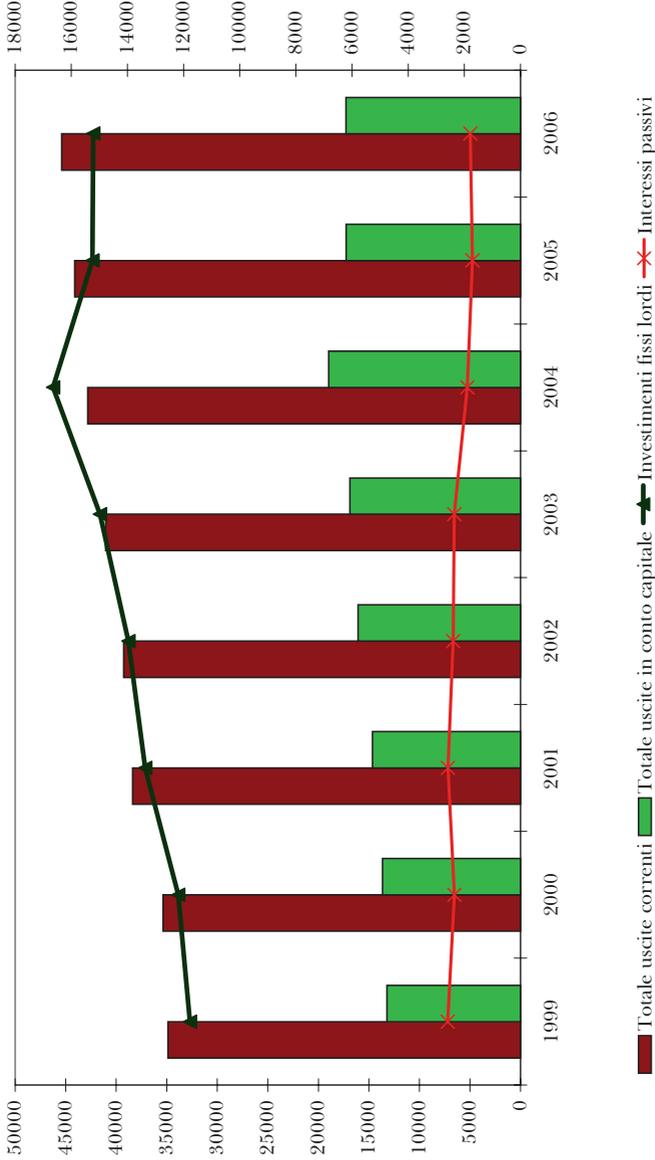
4.2.4. I risultati del Patto interno sui conti economici delle Amministrazioni Comunali

Una valutazione della rispondenza del Patto interno rispetto all'obiettivo di coinvolgere gli enti territoriali nel rispetto del vincolo esterno rappresentato dal Patto di Stabilità e Crescita, si può avere esaminando i dati di conto economico, sulla base dei quali si calcola l'indebitamento netto⁴, cioè il saldo di riferimento per il Patto europeo. L'analisi risulta particolarmente interessante nel caso delle Amministrazioni Comunali, poiché è l'unico comparto su cui, in quasi tutti gli anni, sia stato applicato un vincolo sui saldi e perché detiene una quota consistente (il 41,8 per cento nel 2006) del debito delle Amministrazioni Locali.

La prima osservazione riguarda l'effetto dei vincoli sulla composizione e l'andamento della spesa, e in particolare sulla spesa in conto capitale delle Amministrazioni Comunali (figura 4.1). La definizione dei vincoli in termini di saldi e contemporaneamente l'esclusione delle spese in conto capitale dal loro computo negli anni 1999-2004 ha consentito in quel periodo un aumento del 43,5 per cento di tale voce. Nel 2005 e nel 2006, invece, l'inclusione della spesa in conto capitale nei vincoli del Patto (il tetto alla cre-

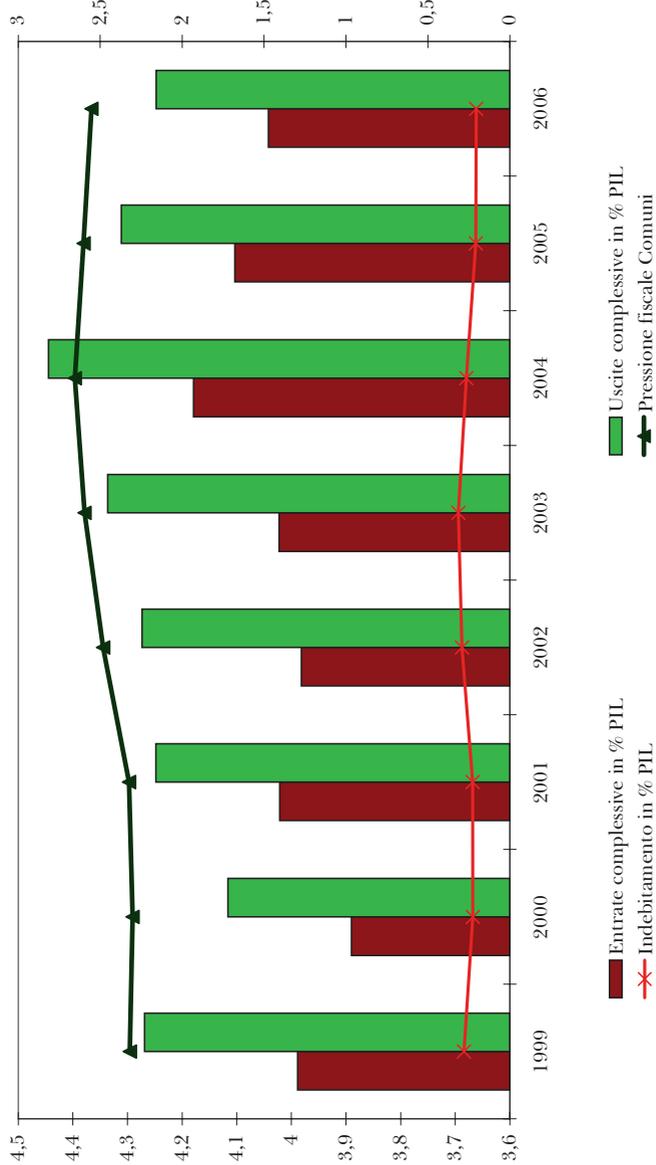
⁴ L'indebitamento netto è la differenza tra entrate e spese di tipo non finanziario.

FIG. 4-1 - IL CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI 1999-2006: LE SPESE (MILIONI DI EURO)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT. La scala di destra si riferisce alle uscite, la scala di sinistra agli investimenti e alle uscite per interessi passivi.

FIG. 4-2 - IL CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI 1999-2006: ENTRATE, USCITE E SALDI (IN % PIL)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT. La scala di destra si riferisce alle entrate e uscite complessive, la scala di sinistra ai valori di indebitamento e della pressione fiscale.

scita della spesa ne ha provocato la compressione soprattutto per la parte relativa alla costituzione di capitale fisso, che nel 2005 si è ridotta del 8,43 per cento nel 2005, per poi stabilizzarsi l'anno successivo. Né il tetto alla spesa né i vincoli sui saldi sembrano invece aver inciso sull'andamento delle spese correnti, che sono cresciute in media del 3,8 per cento l'anno (con una variazione complessiva del 30,3 per cento dal 1999 al 2006), nonostante la flessione del 31 per cento (1999-2006) nelle spese per interessi passivi conseguita grazie ai bassi tassi e alla ristrutturazione dello *stock* di debito. La spesa corrente primaria è infatti cresciuta anche negli anni di flessione della spesa in conto capitale, il 2005 e il 2006, rispettivamente del 3,57 e del 2,88 per cento.

La seconda osservazione riguarda la differenza tra l'obiettivo imposto dal Patto di riduzione del disavanzo e l'andamento oscillante dell'indebitamento delle Amministrazioni Comunali (figura 4.2). L'indebitamento in rapporto al PIL di questo comparto aumenta dal 1998 (0,26 per cento del PIL) al 1999 (0,28), diminuisce nell'anno successivo (0,23), per poi aumentare nuovamente nel 2002 e nel 2003 (fino al 0,31 per cento del PIL), diminuire nel 2004 e 2005 e stabilizzarsi a 0,21 per cento del PIL nel 2006. L'aumento del disavanzo dal 2001 al 2003 sembra determinato dalla ripresa delle spese per retribuzioni (+6,66 per cento nel 2001, +2,76 nel 2002, +3,8 per cento nel 2003) e dall'aumento delle spese per investimenti fissi lordi (+9,6 per cento nel 2001, +4,5 per cento nel 2002, +7,23 per cento nel 2003). La diminuzione dell'indebitamento negli altri anni è invece il risultato della combinazione della limitazione delle uscite complessive, prodotta nel 2005 e 2006 dalla riduzione delle uscite in conto capitale, e della non modesta crescita delle entrate complessive (in media del 4,2 per cento l'anno). Alla crescita delle entrate ha contribuito la crescita dei trasferimenti (+20 per cento dal 1999 al 2006) e un leggero aumento della pressione fiscale dei Comuni, che ha oscillato tra 2,30 e 2,65 per cento del PIL.

Se l'evoluzione dell'indebitamento porta, al termine del periodo esaminato, ad un valore assoluto (3.035 milioni di euro) non distante da quello del 1999 (3.155 milioni di euro), ma inferiore se rapportato al PIL, più preoccupante è l'andamento del saldo primario. Il disavanzo primario del 1999 (0,05 per cento sul PIL) peggiora negli anni successivi fino allo 0,14 per cento, per poi migliorare (0,08 per cento nel 2006), senza tuttavia mai recuperare i livelli iniziali. Tali risultati sono particolarmente insoddisfacenti alla luce del fatto che il vincolo del Patto si è applicato sino al 2004 ad una sorta di saldo primario, che escludeva la spesa per interessi.

Analoga assenza di risultati apprezzabili si rileva rispetto ai vincoli sulle spese correnti imposti nelle versioni 2002-03 del Patto. Nelle disposizioni del Patto le spese correnti sarebbero dovute risultare inferiori all'ammontare del 2000 aumentato del 4,5 per cento: a consuntivo, nel 2002 e nel 2003, invece, l'aggregato di conto economico risulta rispettivamente pari all'11 e al 16 per cento in più rispetto al valore del 2000.

Non è facile stabilire un legame inequivocabile tra i risultati ottenuti sui saldi di bilancio e i vincoli imposti dal Patto, eccetto forse per la connessione tra il vincolo 2005-06 sulle spese e la riduzione delle spese di parte capitale. Si può tuttavia ipotizzare una relazione tra il peggioramento del disavanzo nel periodo 2000-03 e alcune modifiche apportate al Patto, in particolare:

- il passaggio, a partire dal 2001, da obiettivi espressi in percentuale del PIL e destinati a correggere saldi tendenziali ad obiettivi calcolati rispetto a saldi storici;
- l'aumento, anno dopo anno, del numero di voci di bilancio escluse dal calcolo del saldo obiettivo (vedi tabella 4.1).

Il progressivo indebolimento dei vincoli sembra associarsi a peggiori risultati sui conti economici consuntivi, sebbene formalmente le Amministrazioni Comunali abbiano rispettato in misura sempre crescente gli obiettivi formulati in termini di saldo finanziario (vedi tabella 4.3). La scarsa incidenza del Patto sui saldi di conto economico viene confermata, oltre che dall'andamento del saldo primario, anche dai risultati di bilancio del 2004, quando il Patto non viene modificato rispetto agli anni precedenti, ma l'indebitamento cala in percentuale del PIL (da 0,31 a 0,27 per cento). Tale miglioramento non è attribuibile all'applicazione delle regole fiscali, ma ad un aumento delle entrate complessive (+8,2 per cento) dovuto in particolare alla crescita di alcune voci che sono al di fuori del diretto controllo dei Comuni: le entrate per trasferimenti da altri enti, i contributi in conto capitale agli investimenti e il gettito delle imposte straordinarie.

Infine, è interessante osservare l'evoluzione del debito delle Amministrazioni Locali negli anni di applicazione del Patto. A differenza del patto esterno e di quello che accade in altri paesi UE, in Italia il Patto interno non è mai stato applicato al debito degli enti territoriali⁵, che nel 1999 era

⁵ Nel 1999 il debito era stato inserito nel Patto interno, ma in solo procedimento premiale. Gli enti locali che fossero riusciti, per almeno cinque anni, a ridurre in modo

pari al 2,9 per cento del PIL (il 2,55 per cento del debito delle Amministrazioni Pubbliche) e nel 2006 era salito al 7,3 per cento del PIL e rappresentava il 6,9 per cento del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche. All'interno delle Amministrazioni locali sono i Comuni, insieme alle Regioni, gli enti detentori della quota maggiore di debito (il 41,8 per cento per entrambi nel 2006).

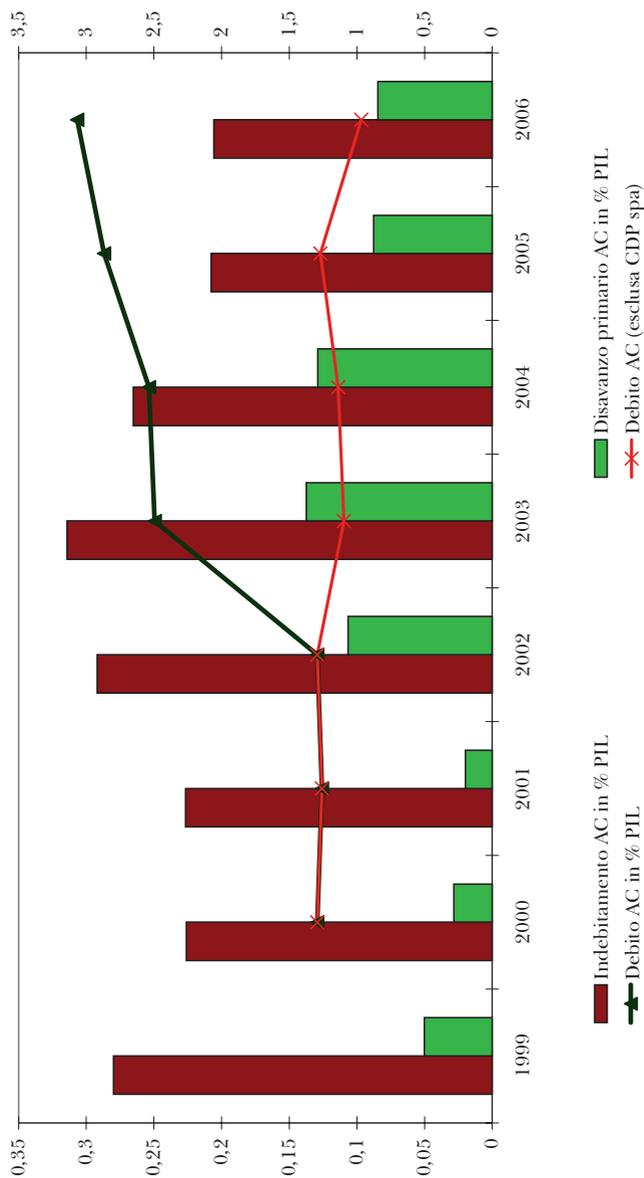
Negli anni 1999-2006, l'ammontare del debito delle Amministrazioni Comunali⁶ è cresciuto da 15.411 milioni di euro nel 2000 a 45.260 milioni nel 2006 (+191,8 per cento), ossia da 1,29 per cento del PIL a 3,07 per cento (figura 3.3). Il notevole aumento che si osserva tra il 2002 e il 2003 è tuttavia in parte di natura puramente contabile e dovuto alla riclassificazione della Cassa depositi e prestiti s.p.a. (CDP s.p.a.) al di fuori della Pubblica Amministrazione. Dalla figura 4.3 si osserva l'aumento dei prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti (1,4 per cento del PIL nel 2004 e 2,01 per cento nel 2006) e la riduzione, in rapporto al PIL, delle altre forme di finanziamento.

Il debito delle Amministrazioni Comunali presenta un trend costantemente crescente, che non è influenzato dal miglioramento dei risultati di conto economico e che lo porta a rappresentare una quota crescente sul debito delle Amministrazioni Pubbliche: da 1,19 per cento a 2,87 per cento sul totale del debito A.P. In conclusione, il Patto interno sembra debolmente influire sui risultati di conto economico mentre non sembra modificare l'evoluzione del debito delle Amministrazioni Comunali.

progressivo e continuativo l'ammontare del debito sul PIL (almeno il 10 % nel quinquennio), soprattutto utilizzando la formazione di risparmi o politiche di dismissioni mobiliari, avrebbero potuto beneficiare di un procedimento premiale realizzato attraverso l'estinzione anticipata e agevolata dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti (legge 448/98, art. 28 comma 3).

⁶ Il debito delle Amministrazioni Comunali è calcolato come somma delle passività finanziarie relative a monete e depositi, titoli diversi da azioni, prestiti (sono esclusi quindi i debiti commerciali e gli strumenti derivati). Esso esclude le passività detenute da altri enti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. Il primo anno in cui il debito delle Amministrazioni Comunali è distinto da quello delle Province è il 2000.

FIG. 4-3 - I RISULTATI DI CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI 1999-2006: DISAVANZO E DEBITO (IN % PIL)



Nota: Il debito delle Amministrazioni Comunali viene fornito dalla Banca d'Italia come dato separato dal debito delle Amministrazioni Provinciali solo a partire dal 2000.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Banca d'Italia. La scala di destra si riferisce ai saldi, la scala di sinistra al debito.

4.3 La disciplina più recente: il Patto di Stabilità Interno per gli anni 2007-2010

L'attuale regime del Patto di Stabilità Interno è stato introdotto dalla Legge finanziaria per il 2007 con riferimento agli anni 2007-2009. L'estensione al 2010 e alcune modifiche sono contenute nel disegno di Legge finanziaria per il 2008.

4.3.1 Il Patto disegnato dalla Legge Finanziaria 2007: Regioni e Province autonome

Il Patto di Stabilità Interno disegnato dalla Legge Finanziaria 2007 per le Regioni (art. 1 c. 655-675) non presenta sostanziali novità legislative rispetto al passato, ma solo la ridefinizione delle variabili di riferimento e un sistema più credibile di sanzioni in caso di mancato rispetto degli obiettivi. Per il triennio 2007-2009, la variabile utilizzata per vincolare le Regioni a statuto ordinario è il complesso delle spese finali di ciascuna regione, depurate di alcune voci come indicato nella tabella 4.3. Queste sono assoggettate ad un tetto che, per ciascun anno, viene calcolato aumentando o diminuendo l'aggregato di riferimento delle percentuali indicate nella tabella 4.4. Si osservi che nella precedente versione del Patto, quella per gli anni 2006-2008, spese correnti e in conto capitale venivano assoggettate a due tetti diversi, ottenuti applicando percentuali differenziate agli aggregati di riferimento.

Come in passato, la correzione principale è richiesta nel primo anno di applicazione, il 2007, quando si impone di ridurre dell'1,8% le spese finali corrette. Negli anni successivi, è invece consentita la crescita dei nuovi livelli di spesa realizzata nel 2007 e poi nel 2008, cancellando in parte i miglioramenti ottenuti nel primo anno. Si osservi che il consentire nel 2008 di aumentare del 2,5% la spesa ottenuta nell'anno precedente non incentiva a ricercare nel 2007 riduzioni dell'aggregato al di là di quanto strettamente richiesto dal Patto: comportamenti troppo virtuosi sarebbero penalizzati l'anno successivo, quando la spesa finale aumenterebbe sì, ma a partire da un livello più basso.

Nel suo insieme, il vincolo sulle spese regionali finora applicato dal Patto di Stabilità Interno italiano è apprezzabile per la sua semplicità, ma è lontano dallo spirito del Patto di Stabilità e Crescita europeo, che regola soltanto i saldi, lasciando agli stati piena libertà sull'entità della spesa e del suo finanziamento: vincoli sulle spese sarebbero opportuni solo se l'ente

regolato non avesse possibilità di modificare le proprie entrate, ma non è questo il caso delle Regioni italiane che sono titolari di tributi propri e possono, seppure entro certi limiti, variarne il gettito. Per superare l'incongruenza con la disciplina europea, la Legge finanziaria 2007 ha avviato una sperimentazione con le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, finalizzata ad assumere quale base di riferimento il saldo finanziario, secondo criteri e modalità da definire con decreto del Ministero Economia e Finanze⁷.

TAB. 4.4 - IL CALCOLO DEI TETTI ALLA SPESA FINALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Legge finanziaria 2006			Legge finanziaria 2007	
Anno	Aggregato di riferimento	Percentuale applicata	Aggregato di riferimento	Percentuale applicata
2006	Spesa di parte corrente anno 2004	-3,80%		
	Spesa di parte capitale anno 2004	4,80%		
2007	Spesa di parte corrente anno 2006	0,40%	Spesa finale anno 2005	-1,80%
	Spesa di parte capitale anno 2006	4%		
2008	Spesa di parte corrente anno 2007	2,50%	Spesa finale anno 2007	2,50%
	Spesa di parte capitale anno 2007	4%		
2009			Spesa finale anno 2008	2,40%

Senza dubbio la maggiore novità legislativa per le Regioni riguarda il meccanismo sanzionatorio, il cui tratto saliente, rispetto agli anni precedenti, sta nell'automaticità dell'applicazione della sanzione, che si configura in

⁷ Le Regioni a statuto speciale hanno finora applicato un vincolo sulle spese finali definito attraverso un accordo, deciso anno per anno, con il Ministero dell'Economia: in caso di mancato accordo si applicavano gli stessi tetti validi per le Regioni a statuto ordinario.

una maggiorazione dei tributi regionali: l'imposta regionale sulla benzina viene aumentata di euro 0,0258 al litro (se nella regione l'imposta è già in vigore nella misura massima si applica l'ulteriore aumento di euro 0,0129 al litro) e le tasse automobilistiche vengono aumentate del 5 per cento. L'automaticità delle sanzioni contribuisce notevolmente a rafforzare la disciplina del Patto, che finora aveva previsto un ampio margine di discrezionalità che ne riduceva considerevolmente la credibilità.

4.3.2 Il Patto disegnato dalla Legge finanziaria 2007: Comuni e Province

Le novità maggiori del Patto 2007 si concentrano nel trattamento di Province e Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (art. 1 cc. 676-695 della Legge Finanziaria), che sono vincolati a ridurre il proprio saldo tendenziale, calcolato come differenza tra entrate finali (escluse le riscossioni di crediti) e spese finali (escluse le concessioni di crediti)⁸. Gli enti vengono distinti sulla base dei risultati di bilancio in enti mediamente in avanzo e in enti mediamente in disavanzo, differenziando per le due categorie il calcolo della cosiddetta «manovra annuale».

A) Enti con avanzo medio di cassa nel triennio 2003-2005

Per tali enti l'importo annuo della manovra viene determinato utilizzando esclusivamente la media triennale (2003-2005) della spesa corrente di casa, ponderata secondo i coefficienti della tabella 4.5.

B) Enti con disavanzo medio di cassa nel triennio 2003-2005

Per tali enti l'importo annuo della manovra è la somma ponderata di due variabili:

1. la media triennale per il periodo 2003-2005 della spesa corrente di casa, ponderata con i coefficienti della tabella 4.5.
2. la media triennale per il periodo 2003-2005 dei saldi consuntivi di cassa, ponderata con i coefficienti della tabella 4.5.

⁸ ISAE (2007) osserva come nel 2007 la metodologia per il calcolo di tale saldo si avvicini ai criteri utilizzati per il calcolo dell'indebitamento netto della P.A., che è rilevante a livello europeo e che include tra le spese quelle in conto capitale. Nel 2003-04 queste ultime erano escluse dal saldo (differenza tra entrate finali e spese correnti depurate di alcune voci), mentre erano incluse nel tetto alla spesa impostato nel 2005.

TAB. 4.5 - IL CALCOLO DELLA MANOVRA: COEFFICIENTI DA APPLICARE ALLA MEDIA (2003-05) DELLA SPESA CORRENTE DI CASSA E DEI SALDI CONSUNTIVI DI CASSA

Anno	Coefficienti da applicare alla media (2003-05) della spesa corrente di cassa		Coefficienti da applicare alla media (2003-05) dei saldi di cassa	
	Province	Comuni	Province	Comuni
2007	0,041	0,029	0,4	0,33
2008	0,022	0,017	0,21	0,205
2009	0,012	0,013	0,117	0,155

Inoltre, per i Comuni viene introdotto un tetto all'importo annuo della manovra, la quale non deve risultare maggiore dell'8 per cento della media triennale 2003-2005 delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti): manovre di importo superiore vengono limitate al tetto. Il saldo obiettivo è quindi calcolato sia in termini di cassa che di competenza. Esso è dato dal saldo medio (per cassa e per competenza) del triennio 2003-2005, aumentato per l'importo della manovra e ridotto per la media 2003-2005 delle eventuali entrate (di cassa e di competenza) in conto capitale relative a dismissioni di patrimonio destinate all'estinzione dei prestiti.

La reintroduzione di un vincolo sui saldi, in sostituzione del tetto alle spese dovrebbe, almeno in parte, mitigare l'effetto negativo prodotto da quest'ultimo sulla spesa in conto capitale ed in particolare sugli investimenti. Nel Patto 2007 gli enti locali hanno una, seppur limitata, possibilità di sostenere l'acquisizione di capitali fissi, non tanto forse comprimendo la spesa corrente, che è in buona parte rigida, quanto regolando il prelievo fiscale. Quest'ultimo, tuttavia, risente della distribuzione della capacità fiscale e degli interventi del governo centrale, che ha in passato condizionato le politiche di entrata degli enti territoriali allo scopo di contenere la pressione fiscale.

Come per le Regioni, una delle più apprezzabili novità introdotte per il 2007 è il meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto del Patto, che prevede una serie di provvedimenti che scattano automaticamente, con vantaggi in termini di credibilità rispetto alla precedente normativa. Decorso inutilmente il termine per le necessarie correzioni, nei Comuni l'addizionale IRPEF aumenta di 0,3% e nelle Province l'imposta provinciale di trascrizione aumenta del 5%.

4.3.3 Alcune osservazioni sul Patto 2007 per gli enti locali

La riformulazione del Patto di Stabilità Interno operata dalla Legge finanziaria 2007 aggiunge altri aspetti critici a quelli, già numerosi, evidenziati dalla letteratura rispetto alle precedenti versioni, tra i quali:

- la mancanza di un legame tra rispetto del Patto e valore dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Locali (Patrizii, Rapallini, Zito, 2006; IFEL-REF, 2007);
- il sovrapporsi dell'intervento regolativo del Patto al processo di decentramento fiscale;
- le diverse definizioni finora adottate per i saldi rilevanti a livello europeo (Indebitamento Netto delle Amministrazioni Pubbliche) e per quelli rilevanti nella disciplina interna;
- la continua revisione delle regole del Patto e la loro determinazione in sede di Legge finanziaria che non consente alle amministrazioni locali una corretta programmazione finanziaria.

Il Patto per il 2007-09 cerca di introdurre un trattamento differenziato tra i diversi enti locali, Province e Comuni, utilizzando come riferimento le medie dei saldi e della spesa corrente del triennio 2003-05. Tuttavia, il Patto, con il suo costante riferimento non alle variabili tendenziali, ma ai valori storici, è in sostanza una regola fiscale *backward-looking* ed inoltre produce alcuni risultati incongruenti, che vanno nella direzione opposta a quella desiderata⁹. In particolare:

- a) L'utilizzo di *variabili di bilancio espresse in termini assoluti* non consente di valutare correttamente la posizione degli enti, che sarebbe meglio apprezzata se espressa in termini relativi. A sostegno dell'utilizzo di valori relativi si ricorda che i vincoli del Patto europeo sono tutti normalizzati ed espressi in percentuale del PIL.
- b) Il *riferimento costante alle medie storiche* 2003-05 ha, da un lato, l'effetto positivo di evitare comportamenti opportunistici da parte degli enti locali, che su di esse non possono influire. Dall'altro, però, vincola tutto il sistema di controllo delle finanze locali a risultati sempre più lontani nel tempo: nel 2009 la «manovra» e gli obiettivi verranno calcolati sulla base anche della spesa e dei saldi di sei anni prima.

⁹ Per un'illustrazione dettagliata, si veda Gastaldi, Giuriato, Rapallini (2007).

- c) Il Patto 2007 reintroduce *il riferimento al debito* degli enti territoriali, anche se solo indirettamente, attraverso la clausola che consente di fissare un saldo obiettivo ridotto della quota di dismissioni di patrimonio destinate all'estinzione anticipata dei prestiti. Come si rileverà nel paragrafo § 4.4, le dismissioni sono state di valore considerevole nel triennio 2003-05 e, sicuramente, molti enti le hanno in parte utilizzate per estinguere anticipatamente i propri debiti. Questo consente loro una riduzione anche molto sostanziosa nei saldi obiettivo, ma ci si chiede quanto giustificata, dal momento che il premio non viene concesso su uno sforzo da effettuarsi negli anni a venire, ma su uno sforzo compiuto in passato e senza che vi siano incentivi a ripeterlo.
- d) Il termine *manovra* è usato impropriamente, perché non si tratta di una correzione del saldo tendenziale dell'anno di riferimento, ma della correzione di una media storica. Il calcolo della cosiddetta «manovra» non ha legami con gli effettivi interventi attuati dagli enti locali, ma è funzionale unicamente alla determinazione del saldo obiettivo.
- e) *Gli enti con maggiore avanzo di bilancio non vengono premiati per la loro maggiore virtuosità*, poiché, a parità di spesa media corrente, avanzi medi diversi non cambiano l'importo della «manovra».
- f) Non è chiara la finalità di *una differenziazione verticale basata sulla sola spesa corrente assoluta* che dimentica, non solo i valori in termini relativi, ma anche la composizione della spesa, in particolare il rapporto tra spese di parte capitale e spese correnti, e lo sforzo fiscale dovrebbero essere tenuti in considerazione se si intende premiare gli enti più attenti al controllo delle proprie finanze. Nell'unica situazione in cui la spesa di parte capitale diventa rilevante, il tetto dell'8% alla manovra dei Comuni in disavanzo, essa aggrava la manovra.
- g) Essendo commisurato a livelli assoluti di spesa, il vincolo del Patto produce *risultati incoerenti se valutato in termini di impatto relativo*: a parità di disavanzi medi e di spesa pro capite, enti con maggior spesa corrente devono effettuare una correzione maggiore in termini assoluti, ma minore in termini relativi.
- h) Il mancato utilizzo della media mobile produce *saldi obiettivo che nel tempo tendono ad avvicinarsi ai saldi medi del triennio 2003-05*, quelli utilizzati come punto di partenza per il calcolo della manovra.

È difficile prevedere quali enti trarranno maggiori vantaggi dal Patto 2007-09. Sicuramente tra essi vi sono gli enti in avanzo che non sono stati troppo

virtuosi, perché troppa virtù non paga ai fini del calcolo del saldo obiettivo, e i Comuni con forti squilibri nel passato e, a parità di spese correnti, quelli tra essi con scarsi investimenti.

4.3.4 Le modifiche introdotte del disegno di Legge finanziaria 2008

Il disegno di Legge finanziaria presentata dal governo alla fine di settembre 2007 introduce alcune variazioni nel quadro disegnato nel 2007 senza tuttavia stravolgerlo e consentendo quindi maggiore stabilità alla programmazione degli enti locali. Il periodo di tempo coperto viene esteso al 2010 e mentre per le Regioni non vi sono novità rispetto a quanto già predisposto l'anno passato, per Province e Comuni vengono in parte modificate le modalità di calcolo della manovra e del saldo obiettivo.

Per gli enti locali viene riconfermato il riferimento ai saldi di bilancio quale elemento centrale per la valutazione del rispetto del Patto. Per il 2007 i saldi obiettivo sono calcolati in termini di cassa e di competenza. Per gli anni 2008-10¹⁰, invece, viene introdotto un nuovo saldo, detto di «competenza mista»¹¹, definita come la somma del saldo di competenza per la parte corrente e del saldo di cassa per la parte in conto capitale (al netto delle entrate per riscossione di crediti e delle uscite per concessione di crediti) (c. 679-bis). La distinzione tra enti in avanzo e in disavanzo viene invece effettuata sulla base dei saldi medi 2003-05 di cassa (c. 679-bis).

Inoltre, gli enti in avanzo nel triennio 2003-05 non devono più effettuare correzioni e fissano il proprio saldo obiettivo in misura pari al saldo finanziario medio del triennio 2003-05 calcolato in termini di competenza mista. Tale saldo obiettivo beneficia di un ulteriore sconto per gli enti che abbiano effettuato nel triennio 2003-05 una politica di forti dismissioni. Se la media (2003-05) delle entrate in conto capitale derivanti da dismissioni del patrimonio mobiliare ed immobiliare (escluse quelle destinate all'estin-

¹⁰ Al 2010 si applicano gli stessi parametri fissati per il 2009.

¹¹ In realtà la competenza mista fu introdotta già nel disegno di Legge finanziaria 2007, ma venne subito tolta nelle successive versioni del maxiemendamento, poiché non ben accolta dagli enti locali. Successivamente, però, Province e soprattutto Comuni, applicando il patto fondato sul doppio saldo «puro» di cassa e di competenza, ebbero un ripensamento (anche a fronte della impossibilità di utilizzare gli avanzi di bilancio nella programmazione degli investimenti) che ha portato a inserire un unico saldo «ibrido» nella nuova versione del Patto di Stabilità Interno.

zione anticipata di prestiti) è superiore al 15 per cento della media delle entrate finali, il saldo obiettivo viene ridotto per un importo pari alla differenza (se positiva) tra tale eccesso di entrate e l'importo annuo della manovra, calcolata secondo i parametri dettati dalla Legge finanziaria 2007 (c. 681-bis). Queste nuove norme dovrebbero consentire agli enti locali di poter utilizzare gli avanzi di bilancio per sostenere la spesa per investimenti.

Infine, viene rafforzato il meccanismo sanzionatorio stabilendo che la mancata trasmissione dei dati alla Ragioneria Generale sia considerata un inadempimento del Patto (c. 686).

In sostanza, la Legge finanziaria 2008 tenta di avvicinare il concetto di saldo utilizzato in sede europea per verificare il rispetto degli obiettivi nazionali (Indebitamento Netto) e i saldi rilevanti per il Patto interno: il saldo di competenza mista è infatti un ibrido che tende alla nozione di indebitamento netto. Si aprono tuttavia alcune questioni.

Innanzitutto, per gli anni 2008-2010, criteri differenti di calcolo si sovrappongono: per stabilire se un ente sia mediamente in avanzo o in disavanzo e per il calcolo della manovra si continua a far riferimento al saldo medio 2003-05 di cassa, mentre il saldo in competenza mista si utilizza per il calcolo del saldo obiettivo. Maggiore coerenza suggerirebbe l'adozione del saldo di competenza mista anche per il calcolo della manovra e per la preliminare definizione degli enti in avanzo/disavanzo.

Inoltre, per controllare il saldo in competenza mista, gli enti cercheranno di limitare il saldo di cassa per la parte capitale e quello di competenza per la parte corrente. Questo non sembra rispondere alla richiesta degli enti locali di riqualificare la spesa, incrementando le spese di investimento e liberando risorse attraverso la riduzione delle spesa corrente.

Vi è poi il problema del calcolo dei saldi medi di competenza mista, che sono il punto di partenza per il calcolo dei saldi obiettivo e che non sono una media tra saldi medi di cassa e competenza, ma sono il risultato della composizione del tutto erratica di due parti di tali saldi: il saldo corrente di competenza ed il saldo di cassa di parte capitale. Come l'esempio dei Comuni e delle Province del Lazio dimostra (§ 4.4), queste modalità di calcolo sono destinate a produrre una forte ricomposizione nell'ordinamento dei saldi degli enti. Nel calcolo del saldo medio di competenza mista si troveranno avvantaggiati gli enti con disavanzi relativamente peggiori nel saldo medio di cassa di parte capitale e/o nel saldo medio di competenza di parte corrente: è in tal modo possibile che enti in avanzo medio di cassa e competenza presentino un saldo medio di competenza mista negativo, il che fornirebbe loro un incentivo a produrre disavanzi. Analogamente, enti che presentano disavanzi

medi 2003-05 di cassa e competenza possono trovarsi nel 2008 a calcolare i propri obiettivi a partire da un disavanzo medio di competenza mista ancora più ampio. Viceversa, si troveranno svantaggiati gli enti con saldi medi positivi nel saldo di competenza di parte corrente e/o nel saldo di cassa per la parte capitale. A questi enti, alcuni dei quali in disavanzo di cassa e competenza nel triennio 2003-05, potrebbe essere richiesto come obiettivo un avanzo di bilancio di competenza mista. In ogni caso i risultati saranno molto lontani dai saldi obiettivo calcolati secondo le regole del Patto 2007.

Si ripresenta infine, anche per la versione 2008 del Patto, l'andamento decrescente nel tempo della correzione di saldi, dal momento che non sono cambiati i parametri di calcolo della manovra fissati nella Legge finanziaria 2007. Un'ultima osservazione concerne il fatto che, nonostante l'accordo di settembre 2007 preveda la possibilità di forme di riequilibrio tra enti in avanzo ed enti in disavanzo, non se ne trova traccia nella Legge finanziaria.

4.4 L'applicazione del Patto di Stabilità Interno agli enti locali della regione Lazio nel periodo 2007-2010

4.4.1 Comuni e Province del Lazio: un quadro di sintesi

Come descritto nei paragrafi precedenti, il Patto di Stabilità Interno per il 2007 e quello per il 2008-2010 fissano, per gli enti locali, la dimensione dei saldi obiettivo sulla base dei risultati di bilancio realizzati in media nel triennio 2003-2005. Dai Certificati di Conto Consuntivo, disponibili fino al 2005, è possibile tracciare la situazione di bilancio per le 5 province e per 340 Comuni del Lazio¹² (rispettivamente il 5,4 per cento e il 4,2 per cento del totale delle Province e dei Comuni in Italia). Alcuni dati di sintesi sono riportati nella tabella 4.6. Il totale dei Comuni italiani complessivamente ha prodotto un disavanzo in ciascun anno del triennio 2003-2005¹³; mentre

¹² I Comuni del Lazio sono 377 e i dati utilizzati fanno riferimento ai 340 Comuni disponibili nella banca dati in tutti e tre gli anni. Sono stati esclusi i Comuni mancanti in almeno uno degli anni considerati.

¹³ In questo studio la definizione del disavanzo utilizzata coincide con quella indicata nella definizione dei parametri per il Patto di Stabilità Interno: il saldo (di cassa) tra le entrate del titolo I-IV al netto delle riscossioni di crediti e le spese correnti e in conto capitale (Titolo I e II) al netto della concessione di crediti.

l'insieme delle Province ha realizzato un avanzo di bilancio nel 2003 e un disavanzo negli altri due anni. In termini di cassa, il disavanzo dei Comuni, è passato dallo 0,36 per cento del PIL nel 2003 allo 0,80 per cento nel 2004 e allo 0,21 per cento nel 2005; meno rilevante è quello delle Province che è rimasto tra lo 0,05 e lo 0,06 per cento rispettivamente nel 2004 e nel 2005¹⁴.

Con riferimento agli enti del Lazio, si può osservare che, tra il 2004 e il 2005, il disavanzo delle Province è raddoppiato e rappresenta il 20 per cento del disavanzo complessivo per l'Italia. L'insieme dei Comuni genera invece un avanzo nel 2003 e nel 2005, ma la situazione è fortemente influenzata dalla presenza del Comune di Roma: se si esclude questo, il resto dei Comuni è caratterizzato da un disavanzo in tutti e tre gli anni (il 3,9 per cento del totale per l'Italia nel 2005). Sia la spesa totale sia le entrate totali pro capite sono generalmente più basse per le Province e per i Comuni del Lazio rispetto alla media per l'Italia (nel 2005, le spese rappresentano il 96 e l'85 per cento, e le entrate il 71 e il 94 per cento rispettivamente per le Province e per i Comuni). La spesa in conto capitale dei Comuni del Lazio rappresenta il 4,6 per cento di quella complessiva dei Comuni e rappresenta una quota della spesa totale (23,4 per cento nel 2005) stabile nel triennio e inferiore a quella che si osserva su base nazionale (36 per cento nel 2003 e 39 per cento nel 2005).

Utilizzando i dati di bilancio dei certificati di conto consuntivo è stato possibile ricostruire, per le singole Province e per i Comuni del Lazio, la manovra e i saldi obiettivo sulla base delle regole definite nella Legge finanziaria per il 2007 e nel disegno di Legge finanziaria per il 2008.

Nell'applicazione delle regole fiscali predisposte dal Patto è stata utilizzata un'ipotesi di semplificazione relativamente alle dismissioni di patrimonio mobiliare ed immobiliare, che, per la parte destinata all'estinzione anticipata dei prestiti, contribuiscono a ridurre il saldo obiettivo. Non disponendo di informazioni relative alla quota destinata all'estinzione anticipata dei prestiti, si è ipotizzato che essa sia pari a zero. I saldi obiettivo così calcolati sono pertanto sovrastimati. Nelle stime effettuate in questo lavoro, le dismissioni di patrimonio mobiliare e immobiliare diventano quindi rilevanti nella verifica e, nel caso, nell'applicazione della

¹⁴ Non è possibile fare un confronto diretto con il dato dell'indebitamento consolidato della PA (1,6 per cento del PIL nel 2005), sia per la definizione di saldo utilizzata sia perché i dati di bilancio disponibili per gli enti locali non fanno riferimento alla competenza economica.

TAB. 4-6 - NUMEROSITÀ E RISULTATI DI BILANCIO DAI CERTIFICATI DEI CONTI DELLE PROVINCE E DEI COMUNI (*) (ANNI 2003-2005; MLN DI EURO)

	ITALIA										LAZIO						Il peso del Lazio (%)	
	Province		Comuni		Province		Comuni		Province		Comuni		Province		Comuni		Province	
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Numero	92	92	92	8.097	8.097	8.097	5	5	5	340	340	340	5,4	5,4	4,2	4,2	4,2	4,2
Saldo di bilancio (°)	40	-885	-766	-2.067	-3.435	-2.944	39	-77	-158	200	-355	119	20,6	119	20,6	-4,0	-4,0	-4,0
<i>Esclusa Roma</i>			-2.396	-3.197	-3.187				-129	-117	-124	3,9						
Spesa totale Titolo I e II	10.787	11.974	11.733	67.942	73.101	74.058	752	1.164	1.015	5.677	5.855	5.671	8,6	5.671	8,6	7,7	7,7	7,7
<i>pro capite (euro)</i>	194	215	211	1.221	1.313	1.331	14	21	202	1.132	1.167	1.131	96,0	1.131	96,0	85,0	85,0	85,0
Spesa corrente	6.905	7.618	7.681	43.639	45.230	45.186	473	567	561	4.379	4.553	4.345	7,3	4.345	7,3	9,6	9,6	9,6
<i>sul totale delle spese (%)</i>	64,0	63,6	65,5	64,2	61,9	61,0	62,9	48,7	55,3	77,1	77,8	76,6		76,6				
<i>pro capite (euro)</i>	124	137	138	784	813	812	8	10	112	873	908	866	81,1	866	81,1	106,7	106,7	106,7
Spesa di parte capitale	3.882	4.356	4.052	24.303	27.871	28.872	180	231	287	1.298	1.303	1.327	7,1	1.327	7,1	4,6	4,6	4,6
<i>sul totale delle spese (%)</i>	36,0	36,4	34,5	35,8	38,1	39,0	24,0	19,9	28,3	22,9	22,2	23,4		23,4				
<i>pro capite (euro)</i>	70	78	73	437	501	519	3	4	57	259	260	264	78,6	264	78,6	51,0	51,0	51,0
TOTALE entrate Titolo I-IV	10.960	10.922	10.838	66.564	69.747	70.476	692	727	690	6.080	5.610	5.942	6,4	5.942	6,4	8,4	8,4	8,4
<i>pro capite (euro)</i>	197	196	195	1.196	1.253	1.266	12	13	138	1.212	1.119	1.185	70,6	1.185	70,6	93,6	93,6	93,6

* I dati riguardano 8.097 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 377.

° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge finanziaria 2007.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT e Ministero degli Interni.

clausola che consente un'ulteriore riduzione della correzione agli enti in avanzo. L'applicazione della clausola, considerando l'intero ammontare come non destinato alle estinzioni, comporta in questo caso una sottostima dei saldi obiettivo.

4.4.2 L'applicazione del Patto alle Province del Lazio

Con riferimento alle Province del Lazio, la tabella 4.7 riporta i dati di bilancio medi di cassa per il triennio 2003-2005. Il disavanzo medio complessivo è generato da tre delle 5 Province: Rieti, Roma e Viterbo. Anche in questo caso il dato è influenzato dalla Provincia di Roma che da sola genera 73 milioni di deficit (pari al 13,6 per cento di quello generato dall'insieme delle Province italiane). Questo dato riflette la composizione delle componenti di entrata e di spesa tra le Province del Lazio: la Provincia di Roma assorbe il 72 per cento della spesa (il 77 per cento di quella in conto capitale) e il 67 per cento delle entrate complessive.

Complessivamente, si conferma l'andamento descritto nel par. 4.3 e, in particolare, la richiesta di un considerevole miglioramento dei saldi nel 2007 rispetto ai saldi medi del periodo 2003-05 e il loro successivo ridimensionamento negli anni 2008-2010. Tuttavia, in seguito alle modifiche introdotte nel 2008, la manovra e gli obiettivi per il 2007 e quelli per il triennio 2008-2010 non sono direttamente confrontabili in quanto fanno riferimento alla definizione di saldo rispettivamente di cassa e di competenza «mista».

Per quanto riguarda la valutazione della possibile sovrastima dei saldi per l'ipotesi utilizzata sulle dismissioni, nel Lazio, solo la Provincia di Frosinone non ha realizzato dismissioni e il dato stimato dovrebbe quindi coincidere con quello effettivo. Per la Provincia di Roma, questa voce rappresenta il 23 per cento del saldo obiettivo di cassa per il 2007, e il 9 per cento di quello misto del 2008. Per la Provincia di Latina la sovrastima dei saldi obiettivo può raggiungere il 4,6 per cento nel 2007 e il 9 nel 2008. Dovrebbe essere invece meno importante l'errore per le Province di Rieti e di Viterbo (tabella 4.7). Per quanto riguarda invece la clausola relativa agli enti in avanzo, considerando l'intero ammontare come non destinato alle estinzioni, non trova applicazione per le Province del Lazio e quindi non genera alcuna sottostima.

La tabella 4.7 riporta i saldi obiettivo per le singole Province. I due enti in avanzo di cassa, Frosinone e Latina, sono soggetti ad una manovra nel 2007 che impone un incremento del loro avanzo di cassa medio rispettiva-

TAB. 4-7 - RISULTATI E OBIETTIVI DI BILANCIO DEI CERTIFICATI DEI CONTI DELLE PROVINCE (MEDIA 2003-2005); SALDI IN MLN DI EURO)

Province	Spesa totale (Titolo I-II)	Spesa c/capitale	Entrate totali (Titolo I-IV)	Saldo cassa ^o (media)	Saldo compet. (media)	Saldo misto (media)	Saldo obiettivo			Dismiss. (mln di euro)	
							Cassa	Misto			
								2007	Compet. 2007		Misto 2008
ITALIA (mln di euro)	11.498	4.097	10.907	-537,0	-179,5	-537,0	-	-	-	455,3	
Lazio (mln di euro)	977	233	703	-65,0	-179,5	-96,2	-9,5	-124,0	-68,9	-81,1	7,4
Frosinone	8,2	5,4	10,3	8,7	-14,6	1,6	10,8	-12,5	1,6	1,6	0,0
Latina	8,0	6,4	9,8	10,4	-0,5	6,2	12,2	1,3	6,2	6,2	0,6
Rieti	4,9	4,5	5,8	-2,6	-2,7	-4,4	-0,2	-0,3	-3,1	-3,7	0,0
Roma	72,1	77,1	67,0	-73,0	-153,6	-91,5	-28,9	-109,5	-68,2	-78,6	6,8
Viterbo	6,8	6,6	7,1	-8,5	-8,1	-8,2	-3,3	-2,9	-5,4	-6,7	0,1
TOTALE	100	100	100,0								

^o Il saldo è calcolato utilizzando i criteri fissati per il Patto nella Legge finanziaria per il 2007.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

mente del 24 e del 17 per cento¹⁵; non sono invece soggetti ad alcuna manovra negli altri anni e il loro obiettivo in tutto il periodo coincide con il saldo misto medio nel triennio 2003-2005. Per gli enti in disavanzo, nel 2007 la manovra stimata comporta di nuovo una riduzione importante del disavanzo in termini di cassa: il 90 per cento per Rieti e circa il 60 per cento per Roma e Viterbo. Nel 2008, l'obiettivo in termini di competenza mista dovrebbe produrre una riduzione del disavanzo medio di riferimento (sempre di competenza mista) del 25 per cento a Roma e del 29 e 33 per cento rispettivamente a Rieti e a Viterbo. Queste percentuali si abbassano, allentando il vincolo, nel 2009 e nel 2010: tra il 2008 e il 2009 il disavanzo può di nuovo aumentare del 15 per cento a Roma, del 18 per cento a Rieti e del 22 per cento a Viterbo.

4.4.3 L'applicazione del Patto ai Comuni del Lazio

Con riferimento ai Comuni del Lazio, il Patto si applica ai 108 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. La maggioranza di questi ultimi si concentra nelle classi più basse di popolazione, in particolare nella fascia 5.001-10.000 abitanti (tabella 4.8). Solo il Comune di Roma ha una popolazione superiore ai 500.000 abitanti.

L'esclusione dei Comuni fino a 5.000 abitanti necessariamente comporta che il valore del disavanzo delle Amministrazioni Comunali si discosti da quello programmato con il Patto. Lo scostamento non è lieve dato che a livello nazionale risultano esclusi circa il 71 per cento dei Comuni e questi tendono a presentare disavanzi di bilancio in percentuali non dissimili da quelle dei Comuni con maggior numero di abitanti. A livello aggregato essi incidono per il 17,6% sulla spesa corrente e di parte capitale e nel 2005 hanno sperimentato 653 milioni di euro di deficit (il 22 per cento dei 2,97 miliardi di deficit complessivo delle Amministrazioni Comunali).

Nel caso del Lazio il 68 per cento dei Comuni viene escluso dalla applicazione del Patto (percentuale simile a quella a livello nazionale); in termini di disavanzo, se si eccettua il Comune di Roma, i Comuni esclusi rappresentano circa il 18 per cento di quello complessivo nel Lazio. Oltre il 70 per cento del disavanzo complessivo (sempre escluso il Comune di Roma) è poi concentrato su 30 Comuni nella classe di popolazione tra i 20.000 e i 100.000 abitanti. L'avanzo medio del Comune di Roma supera il disavanzo

¹⁵ In termini di competenza, Latina deve passare da un disavanzo di 451.000 euro ad un avanzo di 1,345 milioni di euro nel 2007.

TAB. 4-8 - NUMEROSITÀ E RISULTATI DI BILANCIO DEI COMUNI IN ITALIA E NEL LAZIO: DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI POPOLAZIONE (MEDIA 2003-2005)

Classi di abitanti	N. di Comuni		Spesa corrente e c/capitale (%)		Spesa c/capitale (%)		Entrate totali (Titolo I-IV) (%)		Saldo cassa* (mln di euro)	
	ITALIA*	Lazio	ITALIA*	Lazio	ITALIA*	Lazio	ITALIA*	Lazio	ITALIA*	Lazio
0-5.000	5,752	232	17,6	7,2	19,5	11,8	17,4	7,0	-653	-23
5.001-10.000	1,186	47	10,5	5,0	9,1	7,2	10,5	4,8	-288	-13
10.001-20.000	662	29	11,3	5,8	9,1	6,6	11,3	5,8	-326	-6
20.000-50.000	354	22	13,3	9,7	9,7	10,3	13,3	9,4	-328	-38
50.0001-100.000	100	8	9,7	7,3	6,9	7,5	9,7	6,6	-253	-37
100.001-500.000	37	1	12,6	1,8	10,0	2,0	12,3	1,7	-613	-8
Oltre 500.001	6	1	25,0	63,2	35,6	54,5	25,5	64,6	-450	111
TOTALE	8,097	340	100	100	100	100	100	100	-2.969	-14
<i>escluso il Comune di Roma</i>										

* I dati riguardano 7.840 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 377.

o Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge finanziaria 2007.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

complessivo generato dagli altri Comuni. Inoltre, il Comune di Roma assorbe il 63,2 per cento della spesa complessiva delle Amministrazioni comunali del Lazio e il 64,6 per cento delle entrate complessive.

Se si applicasse il Patto anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, il loro disavanzo medio 2003-2005 di 23 milioni di euro passerebbe a 5,5 milioni di euro nel 2007 (riduzione del 24%); in termini di competenza mista il disavanzo medio si ridurrebbe nel 2008 di altri 8 milioni di euro (che si aggiungono ai 34 milioni di disavanzo dei comuni più grandi).

Per il totale dei Comuni soggetti al Patto, il rispetto dei vincoli comporta un incremento dell'avanzo dai 9 milioni realizzati in media nel periodo 2003-2005 a 168,2 milioni nel 2007. Nel 2008, in termini di competenza mista l'avanzo dovrebbe aumentare del 36,4 per cento, ma negli anni successivi l'obiettivo in termini di avanzo si dovrebbe ridurre del 7,8 per cento (tabella 4.9). Se si esclude il Comune di Roma, gli enti risultano complessivamente in disavanzo medio (110,7 milioni di euro in termini di cassa e 68 milioni di euro in termini di competenza mista) e la sua riduzione è pari al 78 per cento nel 2007 e a circa il 50 per cento nel 2008.

Per quanto riguarda la possibile sovrastima dei saldi obiettivo per la ipotesi utilizzata per le dismissioni immobiliari, la tabella 4.9 mostra la distribuzione per classi di abitanti delle dismissioni complessive nei Comuni del Lazio. In aggregato i dati mostrano una sovrastima potenziale dei saldi obiettivo molto elevata: per la maggior parte dei Comuni l'importo complessivo delle dismissioni supera l'ammontare complessivo della manovra programmata.

Si è invece verificato che la correzione basata sulla dimensione delle dismissioni di patrimonio immobiliare risulta applicabile solo al Comune di Fiuggi, dove peraltro non vi sono errori di sottostima, in quanto si è accertato che effettivamente nessuna parte delle dismissioni è stata utilizzata per l'estinzione anticipata dei prestiti.

Gli obiettivi del Patto si possono anche valutare separando i Comuni in avanzo da quelli in disavanzo medio nel triennio di riferimento. Questi rappresentano rispettivamente il 31,5 per cento e il 68,5 per cento del totale, in linea con le quote che si osservano per il totale dei Comuni italiani (tabella 4.10).

L'applicazione del Patto nel 2007 porta la percentuale dei Comuni in avanzo e in disavanzo al 50 per cento; l'avanzo di cassa complessivo dovrebbe aumentare del 73 per cento (l'87 per cento dell'avanzo è nel Comune di Roma), mentre il disavanzo si dovrebbe più che dimezzare. Nei tre

TAB. 4-9 - IL SALDO MEDIO 2003-05 E IL SALDO OBIETTIVO PER I COMUNI DEL LAZIO: DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI ABITANTI (MEDIA 2003-2005 IN MLN DI EURO)*

Classi di abitanti	Saldo cassa° (media)	Saldo com- pet. (media)	Saldo misto (°) (media)	Saldo obiettivo		Dismiss. (mln di euro)	
				Cassa	Compet.	Misto	Misto
				2007	2007	2008	2009-10
0-5.000	-23	-23	-18	-5,5	-6,4	-10	12
5.001-10.000	-13	-32	-14	-2,2	-20,6	-15	16
10.001-20.000	-6	-14	-2	6,4	-1,7	4	11
20.000-50.000	-38	-60	-20	-12,0	-33,5	-5	16
50.0001-100.000	-37	-46	-32	-14,3	-23,5	-19	7
100.001-500.000	-8	-7	-1	-3,0	-1,7	2	3
Oltre 500.001	111	-363	161	193,3	-280,7	161	68
Totale	-14	-544	74	162,7	-368,2	117	132
<i>escluso il Comune di Roma</i>	<i>-125</i>	<i>-182</i>	<i>-86</i>	<i>-31</i>	<i>-87</i>	<i>-44</i>	<i>64</i>

* I dati riguardano 340 Comuni su 377.

° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge finanziaria 2007.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

TAB. 4.10 - IL SALDO MEDIO 2003-05 E IL SALDO OBIETTIVO PER I COMUNI >5.000 AB. (IMPORTI IN MLN DI EURO)*

	ITALIA	Lazio		Saldo obiettivo (Lazio)			
		Saldo cassa medio	Saldo com- pet. medio	Saldo misto medio	Compet. 2007	Misto 2008	Misto 2009
TOTALE							
	Numero	108					
	Importo	9,0	-521,0	92,8	168,2	-361,8	116,6
	Numero	737 (314,4%)	16 (14,8%)	35 (32,4%)	54 (50,0%)	40 (37,0%)	42 (38,9%)
	Importo	128,7	10,3	187,2	222,7	20,3	194,8
in avanzo medio 2003-05	Importo (escl. Roma)	17,6		26,4	29,4		29,1
	Numero	1608 (68,5%)	92 (85,2%)	73 (67,6%)	54 (50,0%)	68 (63,0%)	66 (61,1%)
in disavanzo medio 2003-05	Importo	-119,7	-531,3	-94,4	-54,5	-382,1	-73,3
	Importo (escl. Roma)		-168,4			-104,4	

* I dati riguardano 7.840 Comuni sul totale dei 8.115 Comuni italiani; per il Lazio 340 Comuni su 377.

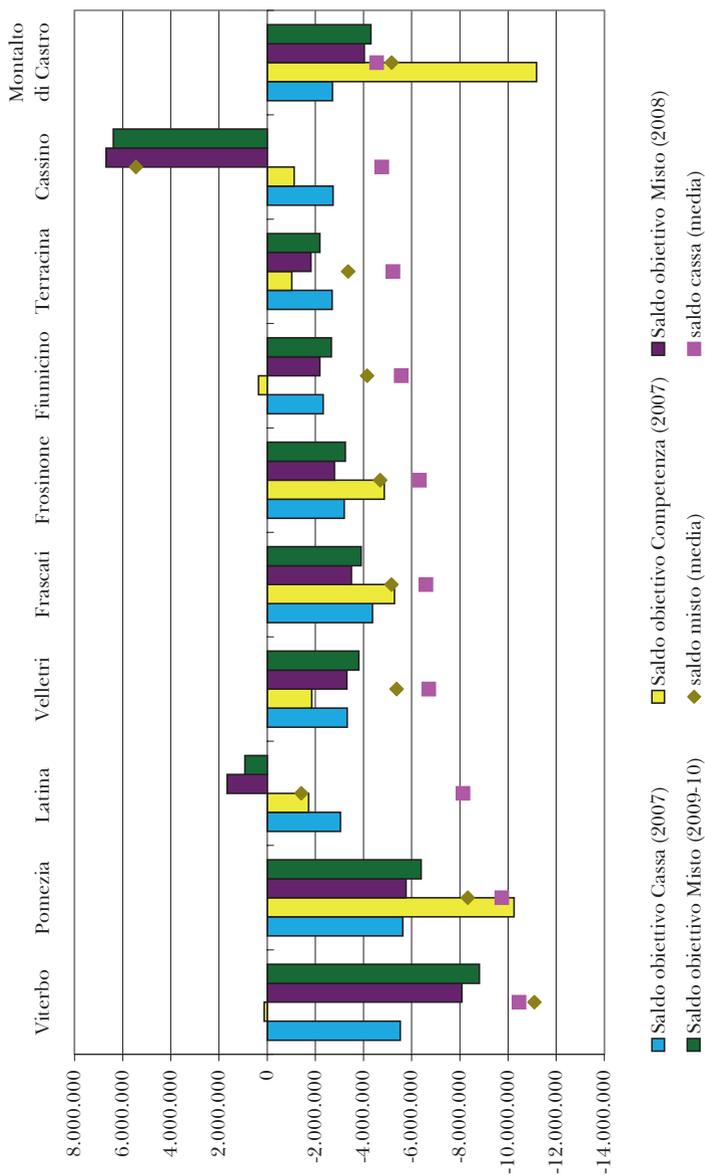
° Il saldo è calcolato utilizzando i criteri della Legge finanziaria 2007.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

anni successivi, in termini di saldo obiettivo di competenza mista i Comuni in avanzo e in disavanzo dovrebbero tornare a rappresentare rispettivamente circa il 39 e il 61 per cento; il saldo obiettivo complessivo per i Comuni in avanzo non si discosta molto da quello medio (si ricorda che la manovra è nulla per i Comuni in avanzo) e in termini di competenza mista si ridimensiona anche la correzione del disavanzo (-31 per cento e -22 per cento rispettivamente nel 2008 e nel 2009-10).

Per analizzare l'andamento dei saldi obiettivo, sono stati selezionati i dieci Comuni con il disavanzo medio di cassa più elevato. La figura 4.4 mostra per i Comuni meno virtuosi la relazione tra la dimensione del disavanzo medio e il saldo obiettivo di cassa nel 2007: la componente della manovra legata alla spesa corrente sembra penalizzare maggiormente il Comune di Latina e quello di Viterbo. Complessivamente questi dieci Comuni concentrano il 57 per cento del disavanzo complessivo dei Comuni laziali; l'applicazione del patto, nel 2007, comporta un ulteriore aumento della concentrazione del disavanzo che, per questi stessi Comuni, passa al 65 per cento. Con riferimento agli obiettivi per il triennio 2008-09, specificati in termini di competenza mista, l'ordinamento dei Comuni appare significativamente modificato. In termini aggregati, il nuovo obiettivo sembra favorire una minore concentrazione dei disavanzi dato che gli stessi Comuni, rappresentano un disavanzo obiettivo in termini di competenza mista pari a circa il 36 per cento del totale, ma questa percentuale è influenzata dall'avanzo richiesto a Cassino e a Latina (escludendo, questi Comuni la concentrazione passa al 48 per cento). Ordinando i Comuni sulla base del disavanzo di competenza mista, dai primi dieci Comuni spariscono Latina, Terracina e Cassino e subentrano Alatri, Tivoli e Civitavecchia. In questo caso, i primi dieci Comuni rappresentano una quota di disavanzo nel 2008 molto simile a quella media registrata nel 2003-2005 (pari al 58 per cento del totale).

FIG. 4-4 - I DIECI COMUNI DEL LAZIO CON IL PIÙ ALTO DISAVANZO MEDIO DI CASSA: SALDI MEDI 2003-05 (CASSA E COMPETENZA MISTA) E SALDI OBIETTIVO 2007-2010



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

4.4.4 Una valutazione delle modifiche introdotte dal disegno di Legge finanziaria 2008

Le modifiche introdotte nel disegno di Legge finanziaria 2008 per il calcolo della manovra sono destinate ad avvantaggiare gli enti in avanzo medio di cassa. Per le Province del Lazio in avanzo, Frosinone e Latina, la manovra si riduce complessivamente di circa 2 milioni di euro nel 2008 e di 1,1 milioni nel 2009 e nel 2010 (corrispondente al 7 per cento della manovra complessiva per le Province del Lazio).

Per i Comuni del Lazio il vantaggio per il 2008 è pari a 61,3 milioni di euro ed è destinato ai 34 Comuni in avanzo medio nel periodo 2003-05. Il 78,6 per cento di tale somma deriva dallo sconto di 48,2 milioni di euro di cui beneficerà il Comune di Roma. Il saldo obiettivo di competenza mista coincide quindi con l'avanzo medio di competenza mista, pari a 160,8 milioni di euro. Tale obiettivo risulta molto prossimo al saldo obiettivo di cassa fissato dalle regole del 2007 e molto distante (per 475,5 milioni di euro) dal disavanzo di competenza che tali regole consentivano (figura 4.5).

Un ulteriore contributo all'abbattimento della manovra complessiva viene dal Comune di Fuggi che beneficia di una manovra negativa per -7,4 milioni di euro grazie all'applicazione della clausola relativa alle dimissioni. La figura 4.6 riporta tutti i Comuni del Lazio che rientrano nel Patto, esclusa Roma, ordinati per saldo medio 2003-05 di cassa, e la differenza tra la manovra richiesta con il regime della Legge finanziaria 2007 e la manovra modificata dal disegno di legge 2008.

Negli anni 2009 e 2010 il contenimento della manovra per i Comuni risulta complessivamente pari a 48,7 milioni di euro per entrambi gli anni e ancora una volta lo sconto beneficia in particolare il Comune di Roma che riduce la propria manovra di 36,8 milioni di euro (pari al 75,6% dell'intera riduzione di manovra).

Con l'introduzione della competenza mista cambiano i saldi medi di partenza. Questo, in alcuni casi può provocare dei passaggi da avanzi a disavanzi medi (o viceversa) sia nei saldi medi sia negli obiettivi. Nel caso delle Province del Lazio, questo si verifica in particolare per la Provincia di Rieti, che presenta un disavanzo obiettivo di competenza mista che è quasi il doppio sia del saldo di cassa sia di quello di competenza (tabella 4.11). Il risultato è prodotto dalla somma di un saldo corrente di competenza mediamente inferiore a quello di cassa e da un saldo di parte capitale di cassa mediamente inferiore a quello di competenza (figura 4.7). La Provincia di Rieti potrà quindi beneficiare di saldi obiettivo che sono addirittura peg-

FIG. 4-5 - IL COMUNE DI ROMA: SALDI MEDI E SALDI OBIETTIVO

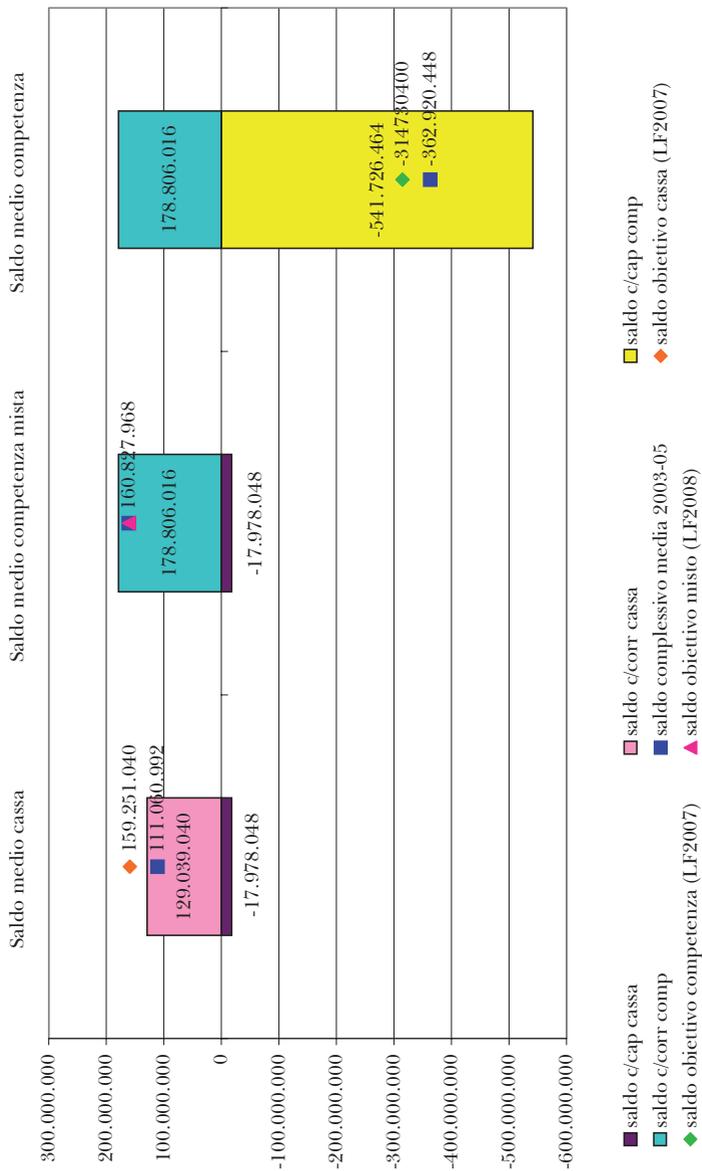
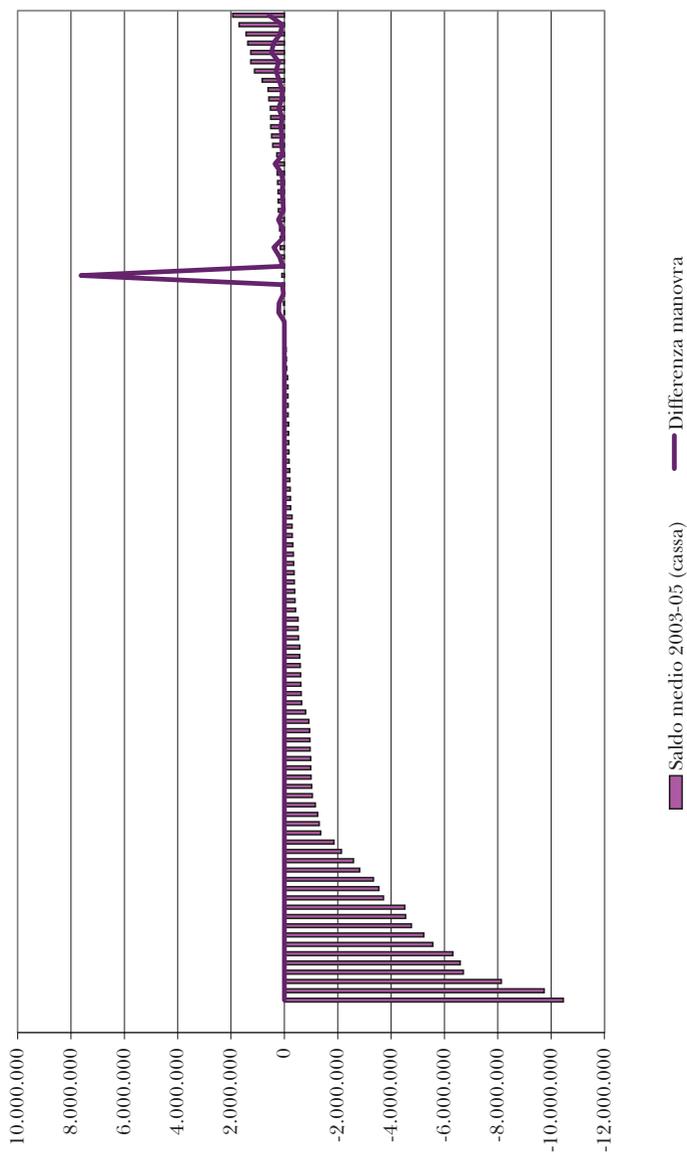


FIG. 4-6 - IL PATTO PER I COMUNI DEL LAZIO (ESCL. ROMA) NEL 2008: ORDINAMENTO SULLA BASE DEI SALDI MEDI DI CASSA (2003-05) E DIFFERENZA MANOVRA LF 2007 E LF 2008



TAB. 4-11 - LE PROVINCE DEL LAZIO: SALDI MEDI (2003-05) CASSA, COMPETENZA E COMPETENZA MISTA (MLN DI EURO)

Provincia	Saldo di parte (competenza)	Saldo di parte corrente (cassa)	Saldo di parte corrente (cassa)	Saldo di parte capitale (cassa)	Saldo di parte tale (competenza)	Saldo totale di competenza mista	Saldo totale di cassa	Saldo totale di competenza
Roma	67,99	86,53	-159,53	-221,60	-91,54	-73,00	-153,62	
Rieti	2,73	4,51	-7,09	-5,45	-4,36	-2,58	-2,72	
Latina	15,49	19,61	-9,25	-15,94	6,25	10,36	-0,45	
Viterbo	4,35	4,02	-12,52	-12,47	-8,17	-8,50	-8,12	
Frosinone	5,40	12,54	-3,79	-20,03	1,61	8,75	-14,64	

FIG. 4-7 - VANTAGGI DALLA COMPOSIZIONE DEL SALDO MEDIO DI COMPETENZA MISTA: LA PROVINCIA DI RIETI

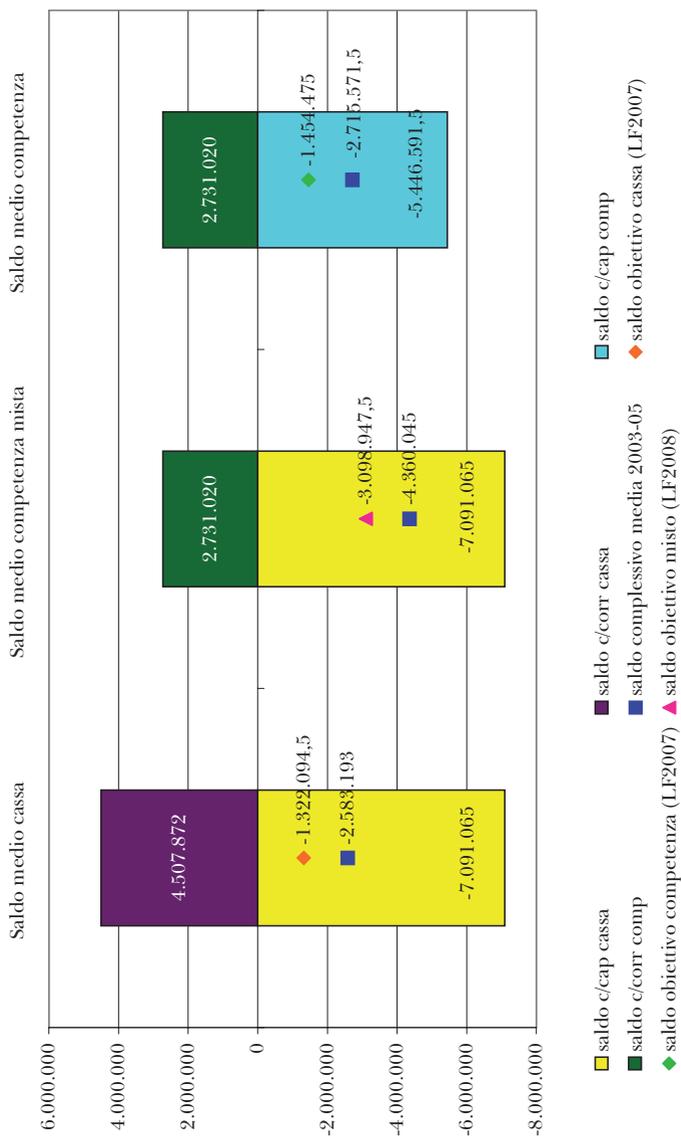
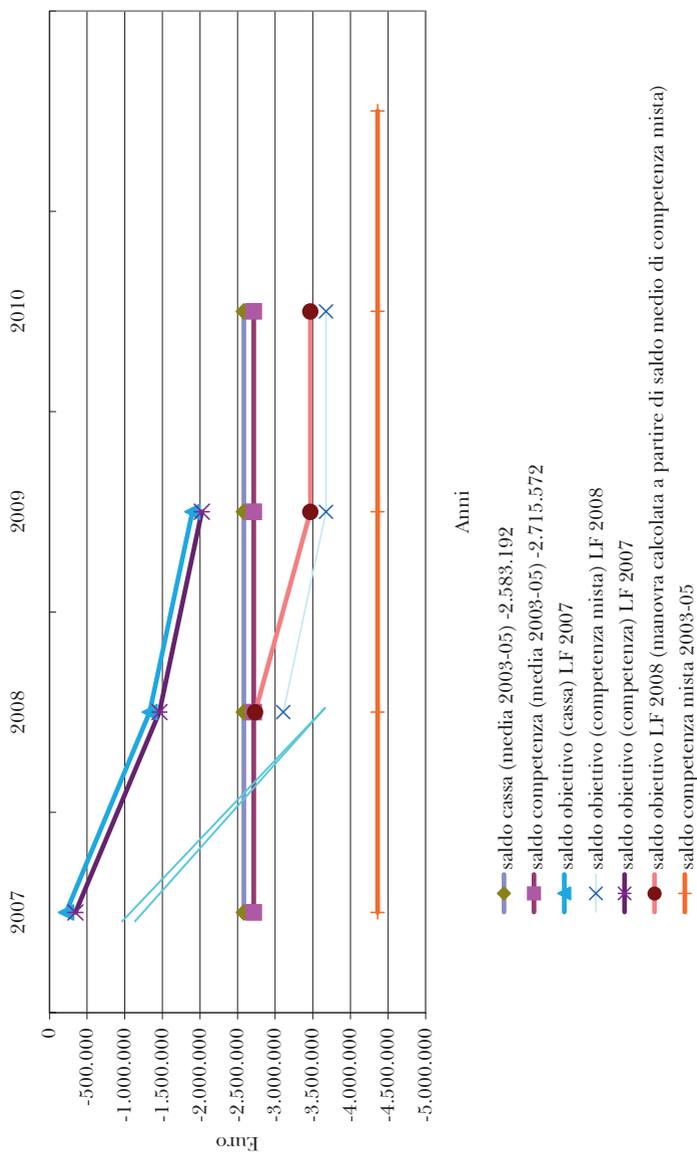


FIG. 4-8 - PROVINCIA DI RIETI: SALDI OBIETTIVO (LEGGE FINANZIARIA 2007 E LEGGE FINANZIARIA 2008)



giori dei saldi medi di cassa e competenza (figura 4.7). Una possibilità di ovviare, seppure solo parzialmente, a tale inconveniente potrebbe essere quella di calcolare la «manovra» a partire dal saldo medio (2003-05) non più di cassa, ma di competenza mista. Come mostra la figura 4.8, il saldo obiettivo risulterebbe più realistico, avvicinandosi ai saldi medi di cassa e competenza.

Sommando le differenze tra saldo obiettivo di competenza mista e i saldi obiettivo di cassa e competenza calcolati con le regole del 2007, le Province del Lazio perdono 47,9 milioni di euro nel 2008 e 49,8 milioni di euro nel 2009 e nel 2010.

Anche per i Comuni del Lazio, il vantaggio in termini di una «manovra» più leggera, viene compensato da una penalizzazione nel calcolo del saldo medio di partenza, che presenta un andamento alquanto erratico rispetto ai saldi medi di cassa e competenza, come mostra la figura 4.9.

Alcuni Comuni si avvantaggeranno notevolmente dal calcolo del saldo medio di competenza mista: si tratta di Comuni con disavanzi relativamente più pesanti o nel saldo medio di cassa di parte capitale o nel saldo medio di competenza di parte corrente. Ad esempio, il Comune di Aprilia presenta in media (2003-05) un buon avanzo di cassa e un leggero avanzo di competenza (figura 4.10): il saldo medio di competenza mista è tuttavia negativo, perché derivante dalla somma di un forte disavanzo di competenza di parte corrente e di un modesto avanzo di cassa di parte capitale. Essendo un ente classificato tra quelli in avanzo, secondo il disegno di Legge finanziaria 2008, la sua manovra è pari a zero. Quindi il saldo obiettivo di competenza mista coincide con il saldo medio (2003-05) di competenza mista. L'applicazione delle norme della Legge finanziaria 2007 avrebbero invece prodotto degli obiettivi molto più ambiziosi.

Altri Comuni (Viterbo, Sabaudia, e Ferentino) presentano analoghi vantaggi, ma a partire da un disavanzo di cassa di parte capitale accompagnato da modesti saldi di competenza di parte corrente. Ad esempio, il Comune di Viterbo (figura 4.11), che presenta dei disavanzi medi (2003-05) di cassa e competenza, ha un disavanzo medio di competenza mista ancora più grave: di conseguenza, anche i saldi obiettivo richiesti sono più vantaggiosi per il Comune con le modifiche introdotte dal disegno di Legge finanziaria 2008.

Al contrario, gli enti con avanzi medi nelle parti correnti e capitale avranno un saldo medio di competenza mista positivo. Ad esempio, il Comune di Guidonia, che ha un avanzo medio di cassa e un disavanzo medio quasi di pari entità di competenza, si troverà nel 2008 a calcolare i propri obiettivi a partire da un considerevole avanzo di competenza mista (figura 4.12):

FIG. 4-9 - IL PATTO PER I COMUNI DEL LAZIO (ESCLUSA ROMA): ORDINAMENTO SECONDO IL SALDO MISTO MEDIO (2003-05) E SALDI MEDI DI CASSA E COMPETENZA

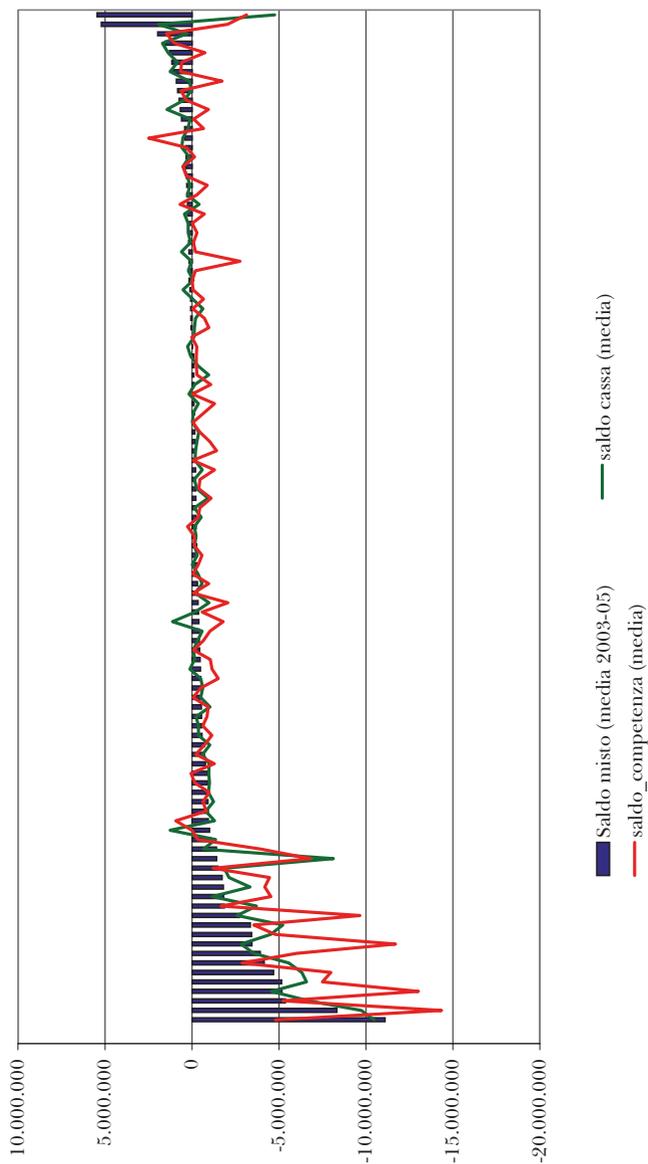


FIG. 4-10 - VANTAGGI DALLA COMPOSIZIONE DEL SALDO MEDIO DI COMPETENZA MISTA: COMUNE DI APRILIA

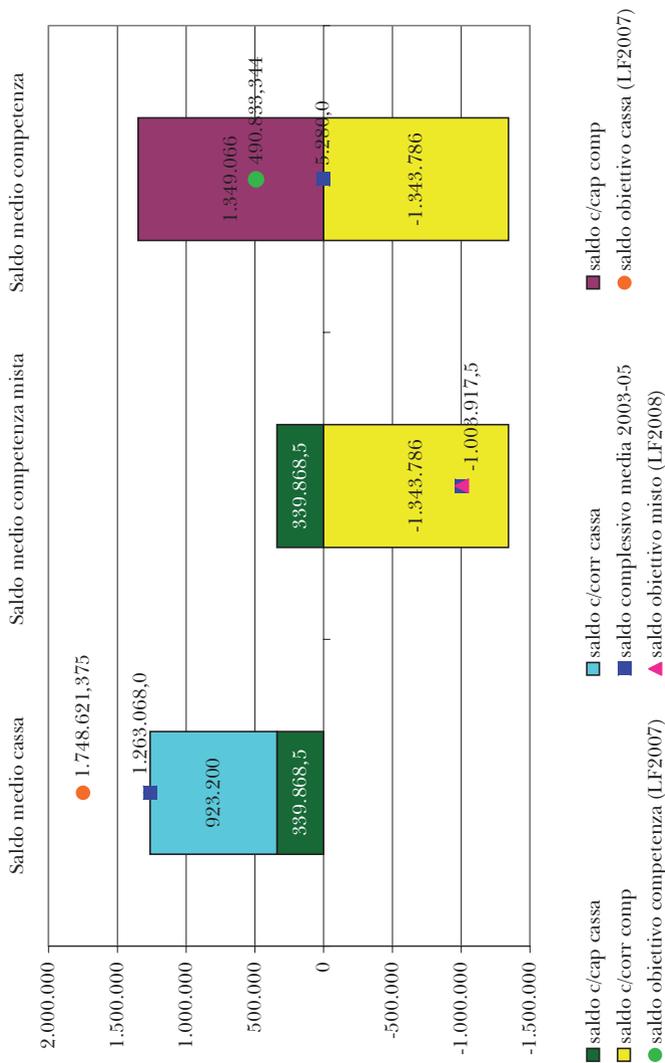


FIG. 4.11 - VANTAGGI DALLA COMPOSIZIONE DEL SALDO MEDIO DI COMPETENZA MISTA: COMUNE DI VITERBO

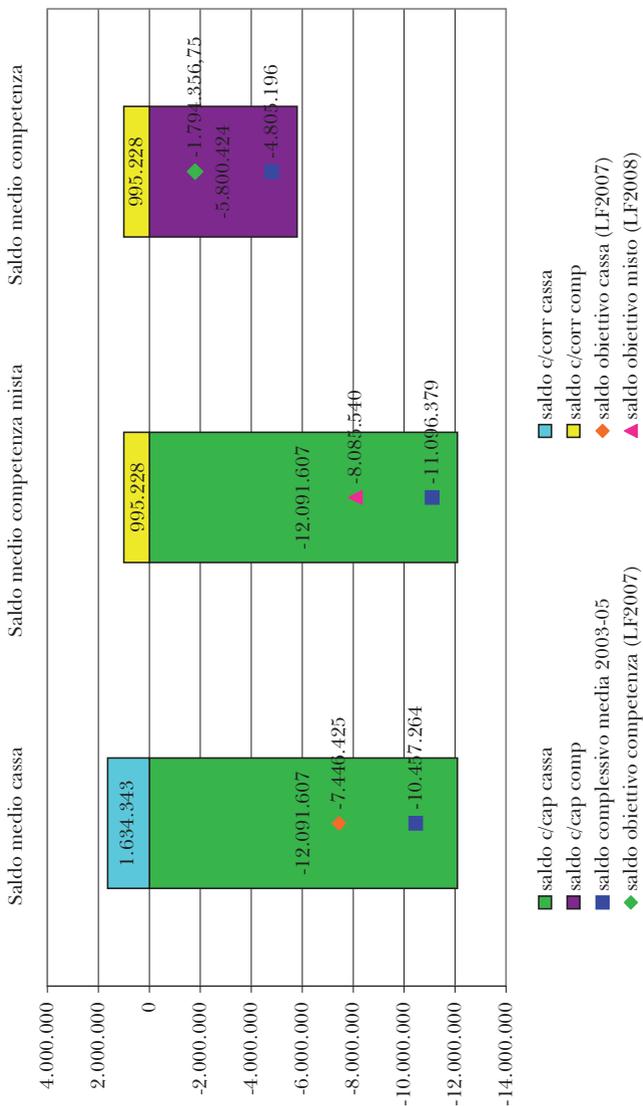


FIG. 4-12 - VANTAGGI DALLA COMPOSIZIONE DEL SALDO MEDIO DI COMPETENZA MISTA: COMUNE DI GUIDONIA



pertanto, con il Patto modificato il saldo obiettivo per il 2008, anche scontando una manovra pari a zero, sarà superiore ad entrambi i saldi obiettivo calcolati con le regole introdotte dalla Legge finanziaria 2007.

Ad alcuni Comuni, che secondo le regole del Patto 2007 avrebbero avuto saldi obiettivo in disavanzo, le regole del Patto modificato impongono un saldo obiettivo di competenza mista in avanzo. È il caso del Comune di Latina, che nel 2008 dovrà rispettare un avanzo di competenza mista di 1,7 milioni di euro, mentre con le regole del Patto 2007 sarebbero bastati un disavanzo di cassa di 5 milioni di euro e uno di competenza di 3,7 milioni di euro (figura 4.13). Infatti, il saldo medio di competenza mista è un disavanzo molto più modesto dei disavanzi medi di cassa e competenza e prodotto dalla compensazione di due poste di entità non dissimile, un disavanzo di cassa nella parte capitale e un avanzo di competenza nella parte corrente.

Nel complesso, per i Comuni del Lazio il regime modificato del Patto produce degli svantaggi in termini di calcolo del saldo obiettivo. La figura 4.14 mostra come le differenze tra saldi obiettivo di competenza mista e saldi obiettivo di cassa e/o competenza siano per gran parte positive, traducendosi quindi in un Patto più stringente per i Comuni. Per l'anno 2008 i saldi di competenza mista dei Comuni del Lazio sono complessivamente superiori agli obiettivi di cassa, calcolati con le norme della Legge finanziaria 2007, per 22,5 milioni di euro, e sono superiori agli obiettivi di competenza per 552,5 milioni di euro. Nel 2009 e nel 2010 tali differenze sono sempre a svantaggio dei Comuni per importi rispettivamente pari a 35,1 milioni di euro e 565,1 milioni di euro in entrambi gli anni.

Pertanto, il Patto modificato non sembra premiare una maggiore spesa per investimenti. I Comuni in avanzo e con livelli maggiori di spesa di parte capitale non sempre sono avvantaggiati sotto il profilo di saldi obiettivo più contenuti rispetto al regime del Patto 2007. Come mostra la figura 4.15, il differenziale complessivo tra saldo obiettivo di competenza mista e i saldi obiettivo di cassa e competenza è negativo solo per alcuni degli enti definiti in avanzo e non sempre per quelli con maggiori livelli di spese per investimento. L'eccezione più vistosa, il Comune di Fuggi che ottiene un cospicuo vantaggio nei saldi obiettivo grazie alla clausola sulle dismissioni. Si osservi che la valutazione del Patto non tiene mai conto delle posizioni relative degli enti, espresse ad esempio da valori pro capite, che consentirebbe giudizi più precisi.

FIG. 4-13 - SVANTAGGI DALLA COMPOSIZIONE DEL SALDO MEDIO DI COMPETENZA MISTA: COMUNE DI LATINA

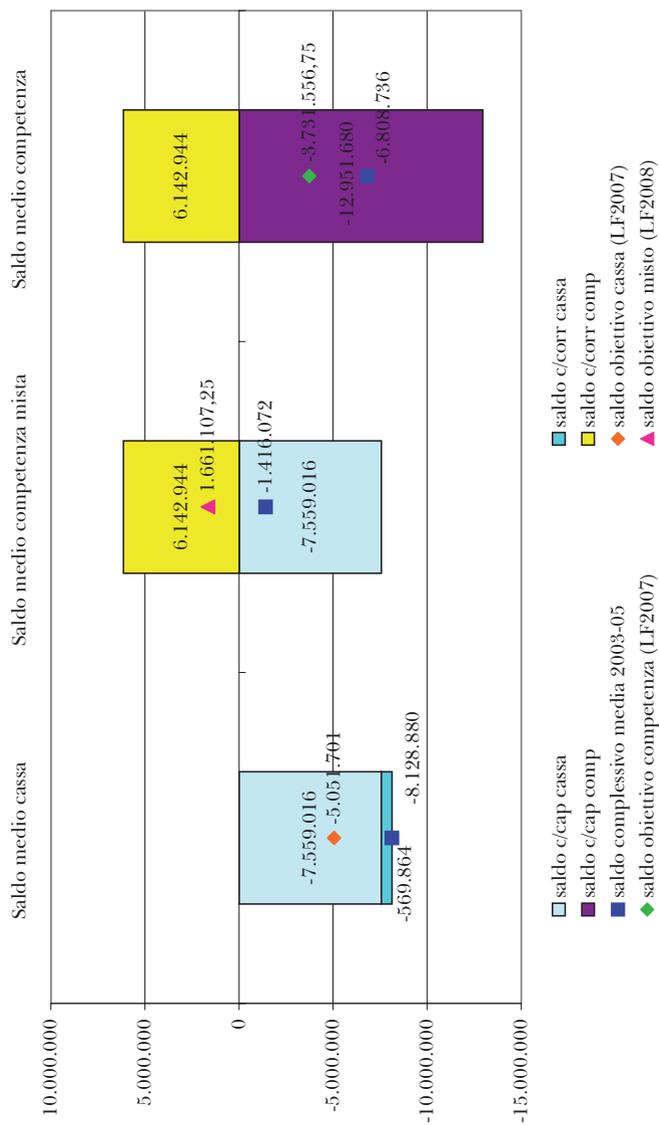


FIG. 4.14 - IL PATTO PER I COMUNI DEL LAZIO (ESCLUSA ROMA): SALDI MEDI DI CASSA E DIFFERENZE TRA I SALDI OBIETTIVO PER IL 2008 DI COMPETENZA MISTA (LF 2008) E QUELLI PREVISTI DAL PATTO 2007

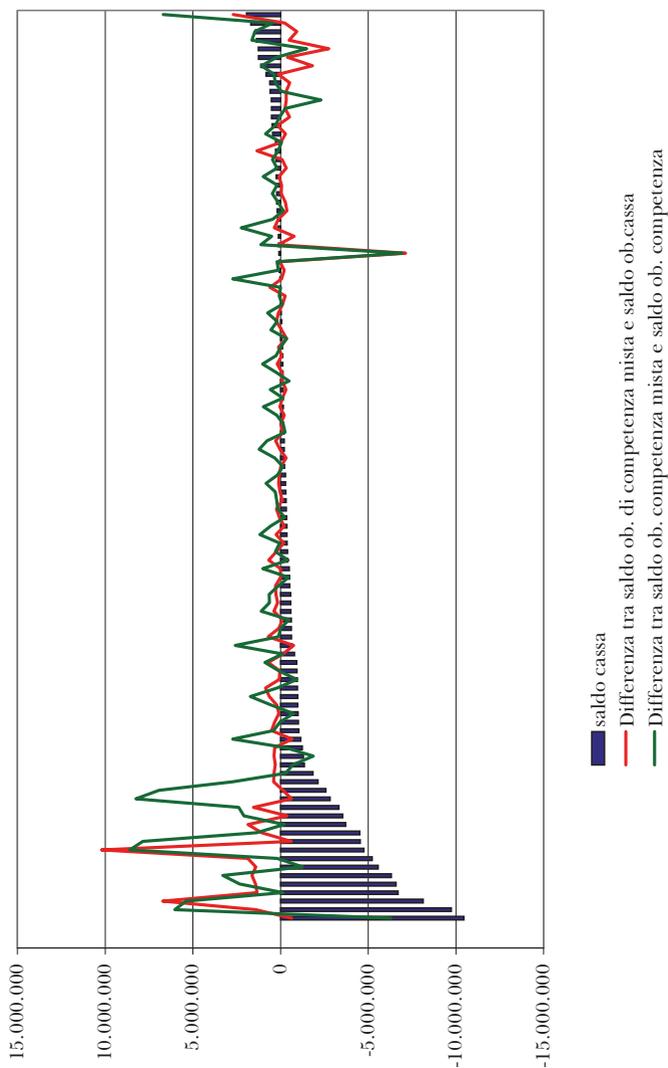
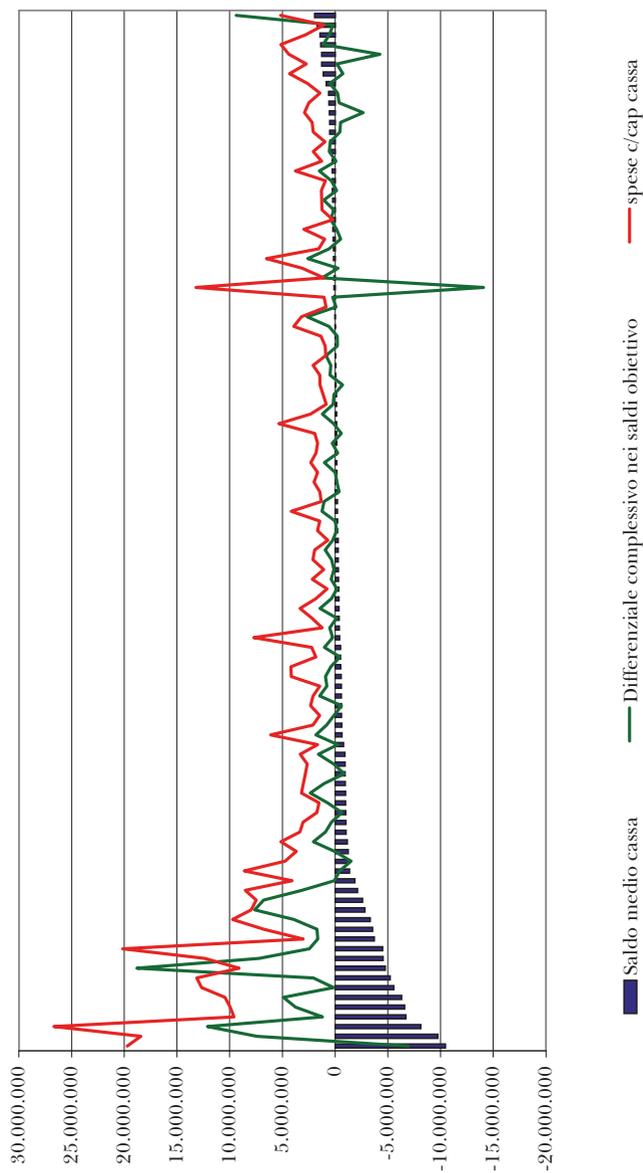


FIG. 4-15 - IL PATTO PER I COMUNI DEL LAZIO (ESCLUSA ROMA): SALDI MEDI DI CASSA, DIFFERENZIALE COMPLESSIVO NEI SALDI OBIETTIVO E SPESE MEDIE PER INVESTIMENTO



4.5 Conclusioni: una valutazione del nuovo Patto

La letteratura economica ha da tempo sviluppato un intenso dibattito sulle regole fiscali, la loro opportunità, le caratteristiche ideali (Kopits, Symansky, 1998, Banca d'Italia, 2001, Kopits, 2001) e ne ha applicato i risultati al Patto di Stabilità e Crescita europeo (Buti, Eijffinger, Franco, 2003), il cui carattere multinazionale lo rende anomalo rispetto alle regole fiscali nazionali. Una buona regola fiscale dovrebbe essere ben definita, trasparente, semplice, flessibile, adeguata rispetto all'obiettivo finale, applicabile, coerente internamente e con altre politiche e la sua applicazione dovrebbe essere accompagnata da politiche strutturali.

Il Patto interno applicato in Italia dal 1999 al 2006 è difficilmente valutabile in modo univoco¹⁶. Sebbene esso presenti un disegno relativamente semplice dei propri obiettivi e una soddisfacente copertura istituzionale, tuttavia risulta carente rispetto ai requisiti di credibilità del meccanismo sanzionatorio, di flessibilità, di coerenza, di sostegno alle politiche strutturali e soprattutto di adeguatezza rispetto all'obiettivo di condivisione della responsabilità sul rispetto del patto esterno tra i diversi comparti della Pubblica Amministrazione. Come evidenziato nel § 4.2.4 per le Amministrazioni Comunali, l'andamento dei saldi di conto economico e del debito sembrano svincolati dalle regole contenute nel Patto interno, nonostante il tasso di adempimento formale del Patto risulti crescente nel tempo. Le ragioni di tale mancanza di incisività possono essere ricondotte alle carenze nel disegno originario del Patto in quanto regola fiscale e al suo progressivo indebolimento negli anni dovuto a:

- il passaggio, a partire dal 2001, da obiettivi espressi in percentuale del PIL e destinati a correggere saldi tendenziali ad obiettivi calcolati rispetto a saldi storici;
- l'aumento, anno dopo anno, del numero di voci di bilancio escluse dal calcolo del saldo obiettivo.

Il risultato per gli anni 1999-2006 è un regola fiscale sempre più *backward-looking*, cioè sempre più impostata su andamenti storici, e sempre meno incisiva sugli andamenti di bilancio perché applicata ad un numero più ristretto di voci. Pesa, inoltre, la quasi assoluta mancanza di considerazione del debito.

¹⁶ Per una precedente applicazione dei criteri di Kopits e Symansky (1998) al Patto di Stabilità Interno, si veda Mercuri (2005).

Il Patto di Stabilità interno 2007 per alcuni aspetti modifica l'impianto degli anni precedenti, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, per i quali si reintroduce un obiettivo espresso in termini di saldo finanziario, con l'esclusione di due sole voci, e un'indiretta considerazione del debito, attraverso un meccanismo di premialità nel calcolo degli obiettivi.

Una valutazione complessiva della bontà del Patto interno 2007 come regola fiscale non consente un giudizio univoco, come evidenzia la tabella 4.12. Per alcuni aspetti esso soddisfa i requisiti di una buona regola fiscale, mentre manifesta carenze sotto altri aspetti. Le regole applicate alle Regioni sono ben definite rispetto alle sanzioni, alla previsione di eventuali eccezioni e alla copertura istituzionale, meno bene rispetto alla variabile di controllo (le spese finali) per l'esclusione della spesa sanitaria e la mancata considerazione delle entrate. Inoltre, esse prevedono l'applicazione di una regola semplice, ma rigida, un tasso di crescita delle spese finali uguale per tutte le Regioni.

Il Patto 2007 per gli enti locali è invece ben definito relativamente all'indicatore a cui si applica il controllo, il saldo finanziario, alla previsione di eccezioni e alla definizione delle sanzioni. Si qualifica meno bene rispetto alla copertura istituzionale, dal momento che sono esclusi i Comuni con meno di 5.000 abitanti. Tra i caratteri negativi della regola applicata agli enti locali vi sono innanzitutto la sua aritmetica relativamente complessa in cui si intrecciano numerose variabili (i saldi, le spese correnti, le spese finali, le entrate da dismissioni) e la rigidità conferita dall'utilizzo di coefficienti fissi nel calcolo della manovra.

Sia per le Regioni sia per gli enti locali, l'assenza di obiettivi di medio termine e l'attenzione a obiettivi solo annuali è giustificabile, in quanto sembra essere un tratto comune di buona parte delle regole fiscali applicate ai livelli di governo inferiori nei paesi UE (Commissione Europea, 2006). Tuttavia, il riferimento ad un arco di tempo più ampio sembra produrre buoni risultati (Austria), poiché consente di fissare un obiettivo di medio termine e di compensare nel tempo eventuali scarti dei risultati di bilancio.

Tra i caratteri positivi del Patto 2007 comuni sia alle Regioni, sia agli enti locali, vi è la previsione del Patto 2007 del monitoraggio via Web mediante comunicazioni trimestrali dei dati alla RGS, e l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio in parte automatico, che dovrebbero sicuramente contribuire ad una maggior trasparenza, anche se restano aperti numerosi problemi: il raccordo tra i dati utilizzati nell'applicazione del

Patto e i dati contabili utilizzati per la verifica del Patto europeo, la scarsa visibilità del mancato rispetto degli obiettivi del Patto, l'insufficiente interesse dei media sul rispetto del Patto e, di conseguenza, il limitatissimo ruolo svolto dai meccanismi di reputazione che giocano invece positivamente a livello nazionale ed europeo.

Il Patto 2007 risulta inadeguato rispetto all'obiettivo di rendere le amministrazioni periferiche partecipi del raggiungimento del saldo obiettivo (l'indebitamento netto della PA) posto a livello nazionale. Anche per la versione 2007 si deve infatti sottolineare la mancanza di un legame tra rispetto del Patto e valore dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Locali. Inoltre, mentre per il Patto europeo è chiaro l'obiettivo di far raggiungere ai paesi membri un avanzo o l'equilibrio del saldo aggiustato per il ciclo in modo da creare un margine per l'operare degli stabilizzatori automatici, nel caso del Patto 2007 non è chiaro quale tipo di comportamento sia complessivamente incentivato e richiesto alle amministrazioni locali e non si stabilisce alcun nesso tra il raggiungimento degli obiettivi e altri interventi, quali quelli tesi ad un maggior sforzo fiscale, a maggiori investimenti, al controllo del debito. Manca infine l'attenzione alla composizione della spesa e alla sua qualità: il rispetto del Patto rischia di essere realizzato con interventi sulle entrate e sulle spese che non hanno impatto strutturale.

Se nel complesso il Patto europeo viene ritenuto una regola fiscale buona (tabella 4.12), con il pregio principale della semplicità e i difetti maggiori nell'applicabilità e nella dimensione relativa al sostegno delle politiche strutturali, il Patto 2007 presenta invece molte carenze, alcune giustificabili, altre meno.

Tali carenze risultano evidenti nell'applicazione del Patto effettuata per gli enti locali della Regione Lazio, che sono un buon campione rispetto all'universo nazionale: in particolare, i Comuni laziali presentano una distribuzione tra enti in avanzo e in disavanzo del tutto analoga a quella valida a livello nazionale. Si osserva, innanzitutto, come la relativa complessità delle regole fiscali, acuita dalle recenti modifiche in sede di disegno di Legge finanziaria 2008 e, in particolare, dall'introduzione della competenza mista, provochi l'assegnazione di obiettivi anche molto distanti dall'attuale posizione di bilancio degli enti, riassunta dai saldi di cassa e competenza. In alcuni casi si osserva addirittura il rovesciamento della posizione di bilancio, tanto che enti in disavanzo di cassa e competenza si trovano ad avere come obiettivo un avanzo di competenza mista o viceversa.

TAB. 4.12 - I REQUISITI DI UNA BUONA REGOLA FISCALE OTTIMA: APPLICAZIONE AL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA EUROPEO E AL PATTO DI STABILITÀ INTERNO ITALIANO 2007

Caratteri ideali di una regola fiscale (Kopits e Symansky, 1998)	Patto di stabilità e crescita EU		Patto di stabilità interno	
	Versione 1997	Revisione marzo 2005	Italia 2007	Italia 2007
Buona definizione	++	(-)	+	++
Trasparenza	++	(-)	++	++
Semplicità	+++	(-)	+++	-
Flessibilità	++	(+)	-	-
Adeguatezza rispetto all'obiettivo	++	(+)	-	-
Applicabilità-credibilità	+	(+)	++	++
Coerenza	++	(+)	-	-
Sostegno di politiche strutturali	+	(+)	-	-

Legenda: +++ molto buono, ++ buono, + abbastanza buono, - carente, (+) miglioramento, (-) peggioramento

Fonte: Buti, Eijffinger, Franco (2003) per la valutazione del Patto europeo, versione 2007. Commissione Europea (2005) per la valutazione della revisione del marzo 2005.

Nel complesso, per i Comuni del Lazio il regime modificato del Patto si traduce in vincoli più stringenti. Per l'anno 2008 i saldi di competenza mista dei Comuni del Lazio sono complessivamente superiori agli obiettivi di cassa, calcolati con le norme della Legge finanziaria 2007, per 22,5 milioni di euro, e sono superiori agli obiettivi di competenza per 552,5 milioni di euro. Nel 2009 e nel 2010 tali differenze sono sempre a svantaggio dei Comuni per importi rispettivamente pari a 35,1 milioni di euro e 565,1 milioni di euro in entrambi gli anni. Per le Province, la somma delle differenze tra saldo obiettivo di competenza mista e i saldi obiettivo di cassa e competenza calcolati con le regole del 2007 comporta una perdita di 47,9 milioni di euro nel 2008 e 49,8 milioni di euro nel 2009 e nel 2010. Infine, l'esclusione dal Patto dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti non è senza conseguenza ai fini del contenimento del disavanzo. Se si applicasse il Patto anche ai Comuni del Lazio con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, il loro disavanzo si ridurrebbe del 24 per cento rispetto al disavanzo medio 2003-05. In termini di competenza mista il disavanzo medio complessivo dei Comuni laziali, escludendo il Comune di Roma, si ridurrebbe nel 2008 di altri 8 milioni di euro (che si aggiungono ai 34 milioni dei Comuni più grandi) e anche nei due anni successivi la correzione aumenterebbe di oltre il 30 per cento.

La difficoltà evidenziata in questo lavoro di individuare adeguate regole di controllo degli aggregati di finanza pubblica degli enti territoriali dipende dalla più ampia struttura delle interazioni tra diversi livelli di governo. Le regole del Patto interno intervengono, infatti, in un momento istituzionale delicato, nel quale il modello di federalismo fiscale da adottare non è stato ancora del tutto precisato.

PARTE TERZA

La finanza dei Comuni

5.

La finanza comunale

di S. Fedeli

5.1 Introduzione

La devoluzione delle funzioni ai diversi livelli di governo sta assumendo un ruolo sempre più importante nell'UE¹, dove è molto frequente l'uso dei trasferimenti comunitari tra gli stati membri per scopi specifici, quali la politica agricola comunitaria e i programmi di sviluppo regionale e industriale. A sua volta, ogni stato membro destina una quota rilevante del bilancio statale ai trasferimenti ai governi locali per lo svolgimento delle loro funzioni. L'accresciuta entità di queste ultime, avvenuta in Italia negli ultimi anni, rende sempre più pressante l'esigenza di attribuire maggiore autonomia impositiva ai governi locali².

A questo proposito, in Italia, gli orientamenti sono cambiati nel corso degli anni. La riforma tributaria degli anni '70 aveva imposto l'accentramento delle entrate, affidando ai trasferimenti erariali il sostegno finanziario dei governi decentrati. L'accresciuto ruolo delle Regioni e degli enti locali nella fornitura di beni e servizi, avvenuto nella seconda metà degli anni '80, non è stato sufficiente a porre il problema dell'autonomia tributaria

¹ Anche negli Stati Uniti, un elevato numero di funzioni precedentemente svolte e finanziate dal governo federale sono adesso trasferite agli stati e, anche se l'uso di trasferimenti dal centro continua ad esserne la principale fonte di finanziamento, gli stati esercitano potere discrezionale non solo riguardo alla decisione relativa alle caratteristiche specifiche delle funzioni svolte, ma anche riguardo alla riallocazione dei fondi con la possibilità di spostare fondi finalizzati ad altri usi.

² C'è una vasta letteratura sul federalismo fiscale. Gran parte di essa studia l'ottima assegnazione di differenti funzioni a diversi livelli di governo seguendo un approccio normativo. L'analisi positiva si è per lo più concentrata sullo studio degli equilibri in determinati contesti.

dei governi locali³. Il finanziamento delle funzioni decentrate venne, infatti, affrontato soprattutto in termini di meccanismi più appropriati di trasferimenti dal centro alla periferia. Solo nel 1993, l'introduzione dell'ICI ha determinato un grado non trascurabile di autonomia tributaria che va nella direzione suggerita dalla teoria economica, in considerazione della forte vocazione locale riconosciuta dai sistemi tributari moderni all'imposta di tipo patrimoniale. E per quanto la natura dei servizi offerti a livello comunale tenda sempre di più ad attribuire un ruolo rilevante al principio del beneficio, ossia all'uso delle tariffe per la copertura (di parte) dei costi di quei servizi che hanno più forti divisibilità dal lato delle transazioni (è il caso in cui i benefici sono suscettibili di suddivisione in unità di vendita, con possibilità di esclusione dal servizio di coloro che non pagano, per es., acqua, gas, trasporti urbani,...) e alle tasse per quei servizi offerti in cui sono presenti esternalità positive (per es. la scuola, la polizia locale,...), l'ICI rappresenta la forma più importante di finanziamento delle attività dei Comuni.

Il processo di riforme costituzionali della fine degli anni '90 aveva lo scopo di incrementare l'autonomia dei governi locali. Ciò ha determinato, tra le altre cose, nel 1999, l'introduzione di un'ulteriore fonte di autonomia impositiva per i Comuni (addizionale IRPEF): i Comuni possono scegliere discrezionalmente se utilizzare o meno l'aliquota entro una certa forchetta decisa dalla Legge finanziaria. Tuttavia, lo stesso processo di devoluzione delle funzioni (iniziato nel 1997 con la legge n. 59: «Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa») ha anche introdotto (tramite la legge finanziaria per il 2001, n. 388/2000) una nuova forma di finanziamento del governo locale, non propriamente volto a incrementare la loro autonomia impositiva. In particolare, la legge ha previsto, dal 2002, per i Comuni e le Regioni a statuto ordinario, una compartecipazione all'IRPEF del 4,5% del riscosso dallo Stato nel 2001. La compartecipazione doveva essere ripartita dal Ministero dell'Interno entro il 30 ottobre 2001 tra Comuni in proporzione all'ammontare dell'imposta dovuta dai contribuenti sulla base del domicilio fiscale risultante presso l'anagrafe tributaria; i trasferimenti erariali ve-

³ A livello comunale vennero fatte sperimentazioni di tributi a carico delle attività produttive (la SOCOF prima e poi l'ICIAP) e forme di tassazione straordinaria sugli immobili nel 1991, di scarsa rilevanza quantitativa.

nivano ridotti a ciascun Comune in misura pari al gettito della compartecipazione IRPEF, che globalmente avrebbe dovuto sostituire il 50% circa dei trasferimenti statali. La legge finanziaria del 2001 ha anche stabilito che per l'anno 2003 i finanziamenti ordinari – solo quelli in favore dei Comuni più piccoli (e di montagna) – «avrebbero dovuto essere stati ulteriormente incrementati per compensare l'insufficienza delle entrate fiscali dei Comuni o il deficit provocato dal processo di unione dei Comuni più piccoli». Il superamento dei trasferimenti erariali, con compartecipazioni percentualizzate avrebbe dovuto permettere di agganciare la finanza locale all'andamento dello sviluppo del paese e all'incremento delle imposte erariali. È evidente tuttavia che forme di finanziamento che collegano le entrate dei governi locali alle loro condizioni economiche e territoriali, anche se contabilizzate tra le imposte, non possono essere considerate un miglioramento in termini di autonomia impositiva, poiché i governi locali non possono scegliere né la base imponibile né l'aliquota d'imposta da applicare nella propria giurisdizione⁴.

In questo contesto, analizziamo l'interazione tra i differenti livelli di governo da un punto di vista dei Comuni, con lo scopo di verificare l'uso che essi fanno del loro potere tributario discrezionale derivante dalle modifiche intervenute, nel periodo considerato, a livello centrale circa la politica dei trasferimenti. Considereremo poi come tali modifiche abbiano influenzato le scelte di spesa.

In particolare, dopo avere considerato (nel paragrafo 5.2) le caratteristiche dei Comuni del Lazio e le aggregazioni dei Comuni che ci sembrano interessanti, sulla base del *panel* dati contenente i bilanci consuntivi di tutti i Comuni del Lazio, per il periodo 1998-2003, studiamo (paragrafo 5.3) l'evoluzione delle principali componenti della finanza pubblica comunale dell'aggregato dei Comuni della Regione Lazio. Nel paragrafo

⁴ Le compartecipazioni sostitutive dei trasferimenti erariali sono considerate dall'Unione europea alla stessa stregua dei trasferimenti erariali. Quindi, questa entrata non cambia nulla agli enti locali. Come la normativa stessa chiarisce, l'operazione di riduzione dei trasferimenti erariali per l'attribuzione della compartecipazione IRPEF spettante, è effettuata nei limiti della capienza degli stessi. Tale operazione può, al più, definirsi «neutra» ai fini dei bilanci comunali per gli anni 2002 e 2003, per quanto – essendo applicata al reddito complessivo riscosso ai fini dell'IRPEF, purché sia dovuta l'imposta erariale per lo stesso anno –, dovrebbe comportare un progressivo vantaggio per i Comuni per l'ampliamento della base imponibile, attraverso le forme consentite dalla legge e il contestuale alleggerimento dei trasferimenti erariali.

5.4, seguirà l'analisi per l'aggregato provinciale dei Comuni (separando, comunque, la Provincia di Roma dal Comune di Roma). In questo paragrafo, l'analisi delle spese farà riferimento alla disaggregazione per funzioni della stessa.

5.2 Alcuni fatti stilizzati

Nel Lazio ci sono circa 378 Comuni suddivisi su 5 Province: la Provincia di Roma è la più numerosa con oltre 115 Comuni, seguita dalla Provincia di Frosinone con 91 Comuni, Rieti con 71, Viterbo con 56 e la Provincia di Latina con 33 Comuni. Nelle tabelle che seguono, riportiamo alcune statistiche di interesse estratte dalla banca dati⁵.

La tabella 5.1 mostra la distribuzione dei Comuni per fasce di popolazione per l'anno 1998.⁶ Sono presenti 256 Comuni con un numero di abitanti inferiore a 5.000, circa il 70% dei Comuni del Lazio; 53 Comuni hanno popolazione tra 5.000 e 10.000 abitanti (fascia 2), 53 Comuni hanno la popolazione tra 10.000 e 50.000 abitanti (fascia 3), ci sono 5 Comuni con più di 50.000 abitanti; la fascia 5 che rappresenta i Comuni metropolitani contiene il solo Comune di Roma.

TAB. 5.1 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI LAZIALI PER FASCIA DI POPOLAZIONE

Fascia	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Totale
Descrizione	meno di 5.000 abitanti	Tra 5.000 e 10.000 abitanti	Tra 10.000 e 50.000 abitanti	Più di 50.000 abitanti	Comune me- tropolitano ROMA	
	256	53	53	5	1	368
Popolazione	474.463	367.088	1.221.086	325.629	2.775.250	5.163.516
% sul tot.	9,24	7,15	23,77	6,34	54,03	

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

⁵ Va osservato che il numero dei Comuni qui riportato è quello della banca dati del Ministero dell'Interno, l'ISTAT rileva per il 2007 alcune differenze. In particolare, nel 2007, i Comuni della provincia di Rieti sono 73, nella provincia di Roma sono 121 e 60 nella Provincia di Viterbo, per un totale di 10 Comuni in più rispetto a quelli qui analizzati.

⁶ Le fasce sono individuate nel modo seguente: fascia 1 comprende i Comuni con meno di 5000 abitanti; fascia 2 quelli la cui popolazione è tra 5000 e 10000 abitanti; fascia 3 i Comuni con popolazione tra 10000 e 50000 abitanti; fascia 4 Comuni la cui popolazione è maggiore di 50000 abitanti; fascia 5 comprende il solo Comune metropolitano di Roma.

La tabella 5.2 riporta la distribuzione dei Comuni per Provincia e per fascia, del 1998, indicando inoltre il numero di abitanti per ciascuna fascia. La Provincia di Roma, escludendo Roma, ha oltre un milione di abitanti. Il Comune di Roma che ha, da solo, oltre due milioni e mezzo di abitanti – ossia più del 50% dell'intera popolazione del Lazio – verrà considerato separatamente.

TAB. 5.2 - DISTRIBUZIONE DEI COMUNI LAZIALI PER FASCIA E PROVINCIA

Provincia	Popolazione	Fascia	1998
Frosinone	148.240	1	68
	83.192	2	12
	248.127	3	11
Totale Frosinone	479.559		91
Latina	35.833	1	14
	41.425	2	6
	292.821	3	12
	106.203	4	1
Totale Latina	476.282		33
Rieti	85.633	1	68
	15.753	2	2
	43.095	3	1
Totale Rieti	144.481		71
Roma	103.126	1	63
	166.406	2	24
	597.360	3	26
	161.046	4	3
Sub. Totale Roma	1.027.938		116
Città di Roma	2.775.250	5	1
Totale Roma	3.803.188		117
Viterbo	101.631	1	43
	60.312	2	9
	39.683	3	3
	58.380	4	1
Totale Viterbo	260.006		56
TOTALE REGIONE	5.163.516		368

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

La tabella 5.3 riporta la distribuzione del Valore aggiunto del Lazio per Provincia dal 1998 al 2003 calcolato dall'Istituto Tagliacarne. Successivamente distingueremo il Comune di Roma dai Comuni della Provincia di Roma e approssimeremo il valore aggiunto dei due aggregati sulla base della popolazione.

TAB. 5.3 - VALORE AGGIUNTO DELLE PROVINCE LAZIO (MLN DI EURO CORRENTI)

Provincia	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Viterbo	4.403	4.300	4.309	4.427	4.828	5.047
Rieti	2.267	2.267	2.294	23.628	2.421	2.534
Roma	80.999	82.464	86.954	92.374	95.717	99.115
Latina	8.088	8.100	8.683	9.206	9.791	10.409
Frosinone	7.417	7.437	7.577	8.145	8.533	9.099
LAZIO	103.173	104.567	109.817	116.515	121.289	126.204

Fonte: PIL dell'Istituto Tagliacarne

5.3 La finanza pubblica dei Comuni del Lazio: l'aggregato regionale dei Comuni

Sulla base della banca dati che ha acquisito i bilanci consuntivi dei Comuni italiani relativi al 2003⁷, vengono adesso analizzati i dati relativi all'aggregato dei Comuni del Lazio dal 1998. Il periodo considerato è particolarmente interessante anche a causa degli avvenimenti degli anni più recenti della serie. Il 2001 è un anno elettorale e già nel novembre 2001 vengono approvate le riforme costituzionali in tema di decentramento. Il 2002 è il primo anno finanziario della nuova legislatura ed è già possibile cominciare a quantificare i cambiamenti delle politiche attuate a livello centrale nei confronti degli enti locali, soprattutto dal lato delle entrate. L'analisi cercherà di evidenziare le principali problematiche affrontate dai Comuni del

⁷ I bilanci consuntivi sono rilevati dal Ministero dell'Interno per ciascun Comune; il Valore Aggiunto provinciale fornito dall'Istituto Tagliacarne.

Lazio nella gestione della proprie risorse alla luce di tali eventi. Dai dati sembra di poter sostenere che esistono margini limitati per politiche di bilancio differenziate e per scelte discrezionali. Da un lato, emerge che l'autonomia finanziaria degli enti locali è realmente aumentata, ma non è adeguata a ciò che è stato previsto dalle modifiche costituzionali e ciò determina una situazione quasi di emergenza. Dall'altro lato, emerge che i Comuni hanno gestito tale situazione in modo piuttosto differenziato, ma sostanzialmente in base a valutazioni di tipo tecnico, determinate piuttosto da caratteristiche strutturali dei Comuni stessi, quali, per esempio, le dimensioni demografiche.

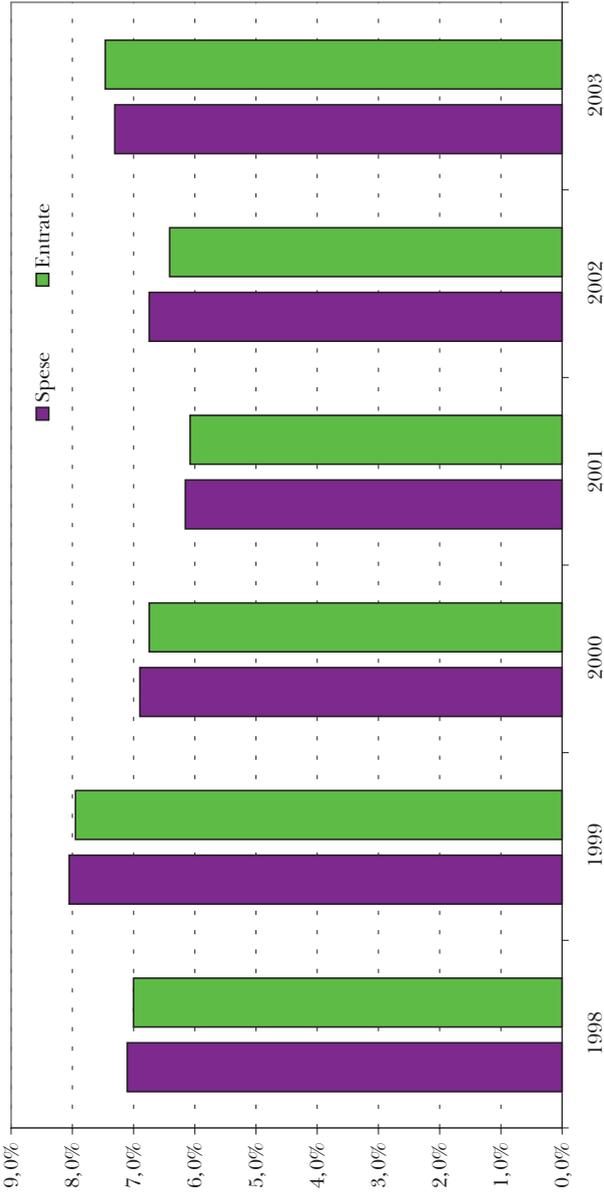
5.3.1 Confronto tra entrate e spese

La figura 5.1 confronta il totale delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) dei Comuni del Lazio in rapporto al PIL locale. Il loro confronto diretto mostra che, con l'eccezione del 2003, le entrate totali sono sistematicamente più basse delle spese totali.

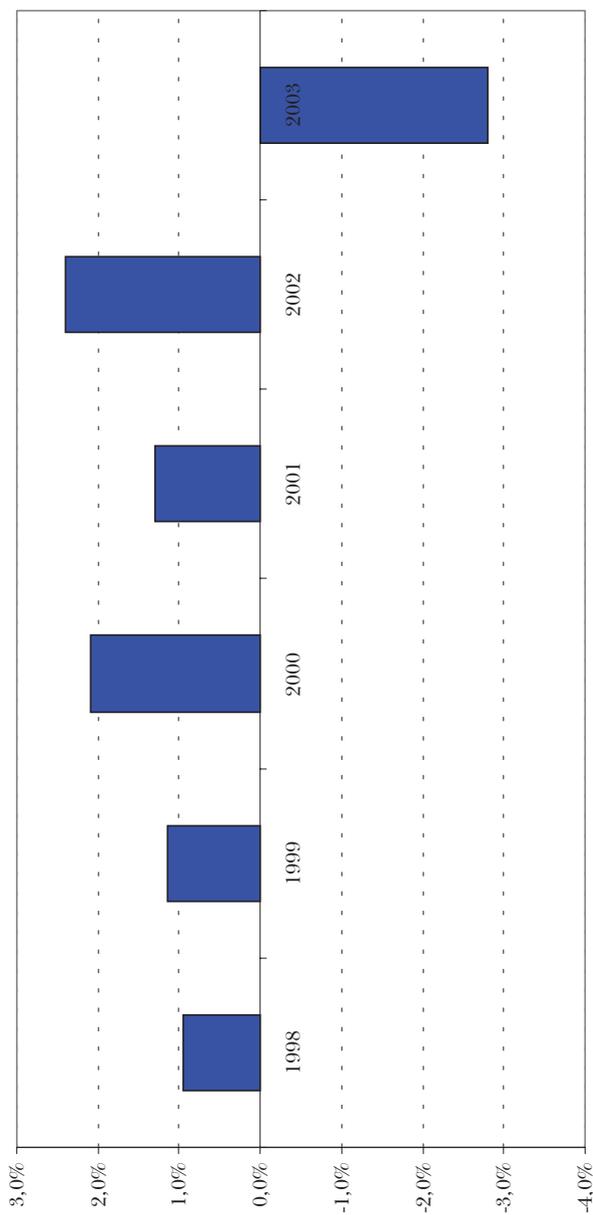
Dal 1999 al 2001 il rapporto delle entrate e delle spese sul PIL è andato via via riducendosi, lasciando tuttavia inalterata la situazione di squilibrio, che vede le spese sempre maggiori rispetto alle entrate. Dal 2002 entrambi ricominciano a crescere. Nel 2003 emerge l'inversione di tendenza con spese inferiori alle entrate. Il divario relativamente crescente nel corso del triennio 1998-2000, parzialmente dovuto agli incrementi di spesa richiesti per le funzioni devolute ai Comuni, non compensato da incrementi di trasferimenti né dalla possibilità di utilizzazione delle entrate proprie, mostra una riduzione sostanziale nel 2001. Ciò è dovuto agli effetti della legge finanziaria che, per il 2001, aveva previsto l'incremento, proprio a partire dallo stesso anno, dei trasferimenti erariali agli Enti locali. Nel 2002 il divario torna a crescere. Il 2003 rappresenta un caso particolare in virtù del fatto che le entrate sono state superiori alle uscite soprattutto a causa del processo di cartolarizzazione nel Comune di Roma.

La figura 5.2 mostra lo scarto del rapporto tra le spese e le entrate e totali. Scarti sempre maggiori di spesa si sono registrati dal 1998 sino all'anno 2000, dopo una breve riduzione del gap tra spese ed entrate nel 2001, la differenza comincia a crescere nuovamente nel 2002. Come già osservato, nel 2003, nell'aggregato dei Comuni, le spese sono per la prima volta inferiori alle entrate.

FIG. 5.1 - CONFRONTO TRA SPESE ED ENTRATE IN RAPPORTO AL PIL DEL LAZIO



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

FIG. 5-2 - SCARTO TRA TOTALE DELLE ENTRATE E TOTALE DELLE SPESE (IMPEGNI SU ACCERTAMENTI DEI COMUNI DEL LAZIO)

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

5.3.2 Le entrate (accertamenti)

Il lato delle entrate è ordinato in titoli, categorie e risorse, in relazione, rispettivamente, alla fonte di provenienza, alla tipologia e alla specifica individuazione dell'oggetto dell'entrata⁸.

Nella tabella 5.4 riportiamo i valori delle Entrate (accertamenti) dell'aggregato dei Comuni del Lazio suddivise per Titoli, livelli, quota sul totale generale delle Entrate, quota sul PIL del Lazio e valori pro capite.

TAB. 5.4 - LE ENTRATE (ACCERTAMENTI) DEI COMUNI DEL LAZIO DAL 1998 AL 2003

Anno	Descrizione	Acc. mln euro	Accert / Totale generale (%)	Accertamenti / PIL (%)	Accertamenti/pop.
1998		2.121,8	29,3	2,1	413,3
1999		2.044,1	24,6	2,0	398,9
2000	Entrate tributarie	2.183,0	29,5	2,0	426,6
2001		2.101,7	29,8	1,8	410,8
2002		2.705,7	34,6	2,2	528,8
2003		2.648,4	27,9	2,1	514,7
1998			1.375,3	19,0	1,3
1999		1.815,5	21,9	1,7	354,3
2000	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	1.977,7	26,7	1,8	386,5
2001		1.901,8	26,9	1,6	371,7
2002		1.751,4	22,4	1,4	342,3
2003		1.417,4	14,9	1,1	275,4

(segue)

⁸ Ricordiamo che i titoli delle entrate per Province, Comuni, città metropolitane ed unioni di Comuni sono: Titolo I - Entrate tributarie; Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla regione; Titolo III - Entrate extratributarie; Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; Titolo V - Entrate derivanti da accensioni di prestiti; Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi.

Mentre i titoli delle entrate per le comunità montane sono: Titolo I - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla regione; Titolo II - Entrate extratributarie; Titolo III - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; Titolo IV - Entrate derivanti da accensioni di prestiti; Titolo V - Entrate da servizi per conto di terzi.

TAB. 5.4 - SEGUE

Anno	Descrizione	Acc. mln euro	Accert / Totale ge- nerale (%)	Accerta- menti / PIL (%)	Accerta- menti/pop.
1998	Entrate extratributarie	690,8	9,5	0,7	134,5
1999		831,7	10,0	0,8	162,3
2000		947,8	12,8	0,9	185,2
2001		947,4	13,4	0,8	185,2
2002		863,2	11,1	0,7	168,7
2003		1.015,3	10,7	0,8	197,3
1998		Entrate da alienazioni, trasferimenti capitali e riscossione crediti	1.025,5	14,2	1,0
1999	2.281,3		27,5	2,2	445,2
2000	893,3		12,1	0,8	174,6
2001	742,7		10,5	0,6	145,2
2002	819,0		10,5	0,7	160,1
2003	2.149,5		22,6	1,7	417,7
1998	Entrate da accensioni di prestiti		1.554,6	21,5	1,5
1999		803,0	9,7	0,8	156,7
2000		886,6	12,0	0,8	173,3
2001		817,9	11,6	0,7	159,9
2002		1.093,0	14,0	0,9	213,6
2003		1.616,3	17,0	1,3	314,1
1998		Entrate da servizi per conto di terzi	468,7	6,5	0,5
1999	531,4		6,4	0,5	103,7
2000	529,7		7,2	0,5	103,5
2001	557,8		7,9	0,5	109,0
2002	604,5		7,7	0,5	118,1
2003	651,0		6,9	0,5	126,5
1998	Tot. generale delle entrate		7.245,1	100,0	7,0
1999		8.306,8	100,0	7,9	1.621,2
2000		7.412,8	100,0	6,8	1.448,7
2001		7.064,4	100,0	6,1	1.380,8
2002		7.815,3	100,0	6,4	1.527,3
2003		9.497,8	100,0	7,5	1.845,7

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo, PIL dell'Istituto Tagliacarne e Popolazione ISTAT

Le figure 5.3 e 5.4 mostrano i rapporti di composizione delle entrate e le corrispondenti quote del PIL. Osserviamo che, in entrambi i casi, le entrate tributarie e quelle derivanti dai contributi e trasferimenti correnti costitui-

scano le componenti principali. Nei sei anni considerati, le entrate tributarie sono in media il 29,3% del totale delle entrate, il 2% del PIL locale e circa 449 euro pro capite. Seguono le entrate per contributi e trasferimenti correnti con il 22%, l'1,5% del PIL locale e circa 333 euro pro capite; le entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti con 16,2% delle entrate totali, l'1,2% del PIL locale e 257 euro pro capite. Le entrate per accensione prestiti rappresentano negli anni considerati il 14,3% delle entrate totali, l'1% del PIL locale e 220 euro pro capite⁹.

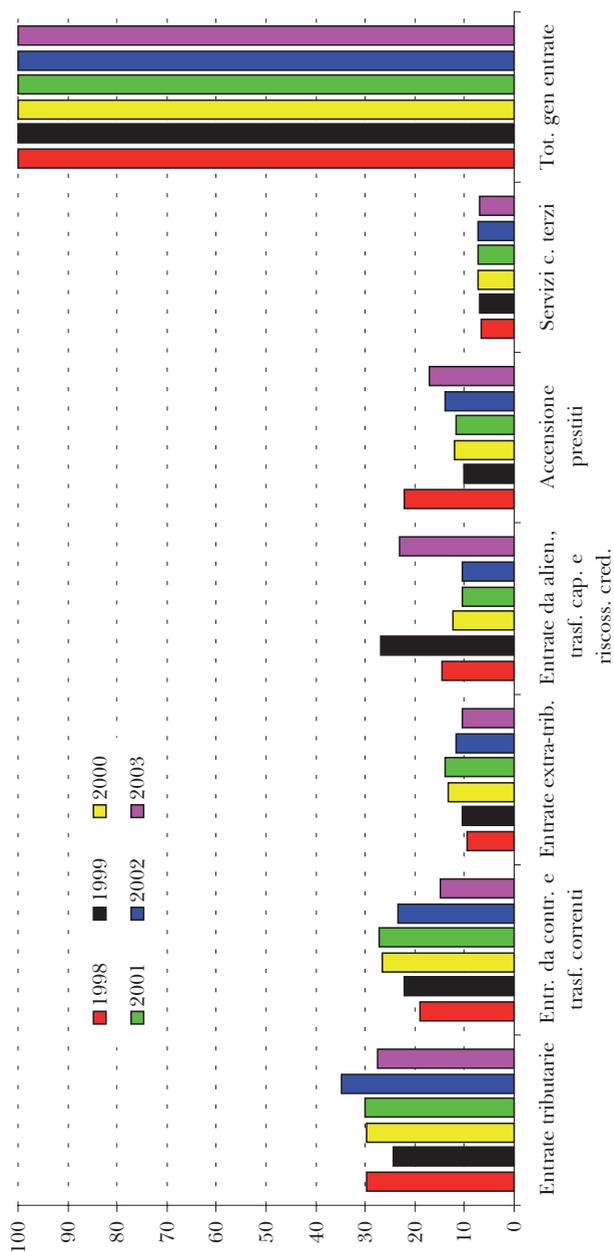
Rispetto al PIL locale, le entrate tributarie hanno un picco nel 2002, ove hanno raggiunto il 2,23% del PIL, le entrate per trasferimenti correnti invece hanno raggiunto il loro massimo nel 2000 con l'1,8% del PIL. Il totale generale delle entrate, a parte il picco del 1999 (7,94% del PIL), è caratterizzato da una riduzione sino al 2001, 6,06% del PIL del Lazio, ed è poi tornato a salire sino a arrivare a 7,53% del PIL nel 2003. Va osservato in proposito che proprio nel 1999 e nel 2003, per l'aggregato delle entrate dei Comuni del Lazio, sono rilevanti quelle dovute all'alienazione e al trasferimento di capitali associate ai processi di cartolarizzazione del Comune di Roma.

La tabella 5.5 mostra i rapporti di composizione delle entrate per individuare il grado di autonomia/dipendenza dal centro dei Comuni del Lazio. Va osservato che rispetto ai rapporti di composizione della tabella 5.4, la tabella 5.5 è stata «aggiustata» per gli anni 2002 e 2003. Nel 2002, infatti, la compartecipazione all'IRPEF, da poco introdotta, non è stata contabilizzata come tale, ma è stata diffusa sotto altre voci: alcuni Comuni l'hanno, per esempio, contabilizzata con l'addizionale IRPEF, altri sotto «altre imposte». I valori relativi ad essa nella tabella 5.5 sono stati perciò stimati e per il biennio 2002-2003 è stata scorporata dalle imposte e considerata separatamente.

Si noti che l'indice di autonomia impositiva, ossia il rapporto tra le imposte (al netto della compartecipazione IRPEF) e il totale generale delle entrate, nel periodo 1998-2003, è passato dal 19,3% al 17,8% (con «picchi» intorno al 21% nel triennio 2000-2002). Emerge che – soprattutto nel quadriennio 1998-2001 – il grado di autonomia impositiva dei Comuni italiani è, per lo più, determinato dall'ICI. L'addizionale IRPEF è stata introdotta dal 1999 e solo pochi Comuni hanno deciso di utilizzarla all'inizio. Essa è poi diventata più popolare raggiungendo, nel 2002, un gettito dell'1% circa

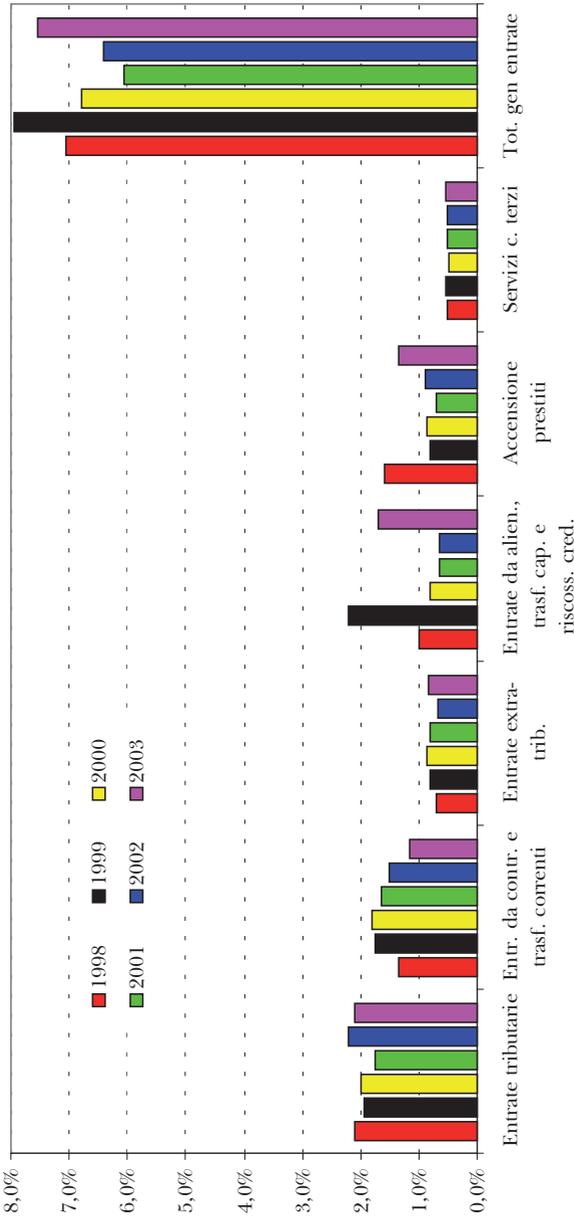
⁹ In relazione all'andamento di queste ultime va osservato che dal 1999 i Comuni hanno avuto la possibilità di ricontrattare i mutui con tassi di interesse agevolati e ciò spiega il loro andamento.

FIG. 5.3 - RAPPORTI DI COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE (ACCERTAMENTI) DAL 1998 AL 2003



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

FIG. 5.4 - ENTRATE (ACCERTAMENTI) IN RAPPORTO AL PIL LOCALE DAL 1998 AL 2003



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

del totale generale delle entrate e, nel 2003, dell'1,4%, nonostante la limitazione posta all'incremento delle aliquote introdotta dalla legge finanziaria per il 2003. Come accennato, è esclusa dal calcolo del principale indice di autonomia impositiva l'impatto della compartecipazione IRPEF, poiché essa è determinata a livello centrale come una quota dell'imposta personale sul reddito. In quanto tale, più che una forma di autonomia impositiva, questa fonte di finanziamento rende le finanze comunali dipendenti dal ciclo economico-finanziario. Si noti infine che il grado di dipendenza delle entrate dei Comuni dai trasferimenti correnti statali (e regionali) è notevolmente diminuito durante tutto il periodo, passando dal 19% nel 1998 – ma raggiungendo circa il 27% del totale generale delle entrate sia nel 2000 sia nel 2001 – al 14,9% del totale delle entrate nel 2003, con principale riduzione a carico della componente statale che passa dal 15,6% nel 1998 all'8,2% del totale delle entrate nel 2003.

TAB. 5.5 - INDICI DEL GRADO DI AUTONOMIA/DIPENDENZA DEI COMUNI LAZIALI

Anno	Tot. gen. entrate	Accert./TGE (%)
1998	Categoria 1° - Imposte	19,3
1999	Categoria 1° - Imposte	16,9
2000	Categoria 1° - Imposte	20,6
2001	Categoria 1° - Imposte	21,7
2002	Categoria 1° - Imposte (al netto della compartecipazione IRPEF)	21,0
2003	Categoria 1° - Imposte (al netto della compartecipazione IRPEF)	17,8
1998		17,2
1999		15,1
2000		20,6
2001	ICI (1) con aliquota	19,2
2002		18,0
2003		14,4
1998	Addizionale IRPEF	
1999	Addizionale IRPEF	0,1
2000	Addizionale IRPEF	0,4
2001	Addizionale IRPEF	0,6
2002	Addizionale IRPEF (al netto della compartecipazione IRPEF)	1,0
2003	Addizionale IRPEF	1,4

(segue)

TAB. 5.5 - INDICI DEL GRADO DI AUTONOMIA/DIPENDENZA DEI COMUNI LAZIALI

Anno		Tot. gen. entrate	Accert./TGE (%)
1998	Compartecipazioni IRPEF		
1999	Compartecipazioni IRPEF		
2000	Compartecipazioni IRPEF	Indice del grado di dipendenza dal ciclo economico	
2001	Compartecipazioni IRPEF		
2002	Compartecipazioni IRPEF (valore stimato)		5,8
2003	Compartecipazioni IRPEF		7,2
1998	Altre imposte		
1999	Altre imposte		0,5
2000	Altre imposte		0,8
2001	Altre imposte		0,5
2002	Altre imposte (valore stimato)		0,6
2003	Altre imposte		0,7
1998			15,6
1999			15,8
2000	Categoria 1° - Contributi	Componente dello stato dei trasferimenti correnti	17,4
2001	e trasferimenti correnti dallo Stato		18,5
2002			12,8
2003			8,2
1998			
1999			21,9
2000	Tot. entrate derivanti da contributi	Indice principale del grado di dipendenza dal centro	26,7
2001	e trasferimenti correnti		26,9
2002			22,4
2003			14,9

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

5.3.3 Le spese del Lazio

A norma del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali d.lgs. 267/2000, ai Comuni spettano le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. Gestiscono i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le spese sono ordinate gradualmente in titoli, funzioni, servizi ed interventi, in relazione, rispettivamente,

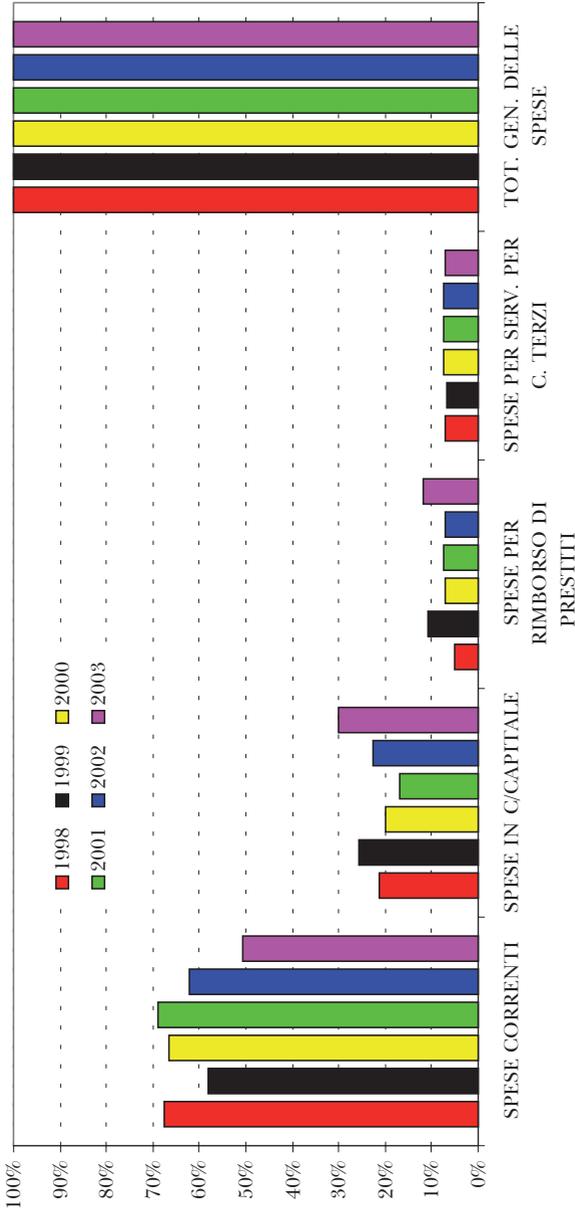
ai principali aggregati economici, alle funzioni degli enti, ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività ed alla natura economica dei fattori produttivi nell'ambito di ciascun servizio. Prima di darne una rappresentazione per funzioni dell'aggregato dei Comuni del Lazio, ci sembra interes-

TAB. 5.6 - LE SPESE (IMPEGNI) DEI COMUNI DEL LAZIO DAL 1998 AL 2003

Anno	Descrizione	% sul tot. gen. spese	% PIL	Pro capite
1998		66,7	4,7	950,4
1999		57,4	4,6	941,0
2000	Titolo I - Spese correnti	66,3	4,6	979,6
2001		68,1	4,2	952,3
2002		62,3	4,1	974,5
2003		50,9	3,7	913,6
1998			22,3	1,6
1999		25,1	2,0	411,1
2000	Titolo II - Spese in c/capitale	19,8	1,4	293,4
2001		16,8	1,0	234,5
2002		23,3	1,5	364,3
2003		30,5	2,2	547,1
1998			4,8	0,3
1999		11,2	0,9	183,2
2000	Titolo III - Spese per rimborso di prestiti	6,9	0,5	102,1
2001		7,3	0,5	102,7
2002		6,8	0,5	105,9
2003		11,6	0,9	207,4
1998			6,4	0,5
1999		6,3	0,5	103,7
2000	Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi	7,0	0,5	103,5
2001		7,8	0,5	109,1
2002		7,7	0,5	119,6
2003		7,1	0,5	126,5
1998			100,0	7,1
1999		100,0	8,0	1.639,0
2000	Totale generale delle spese	100,0	6,9	1.478,6
2001		100,0	6,1	1.398,5
2002		100,0	6,6	1.564,5
2003		100,0	7,3	1.794,6

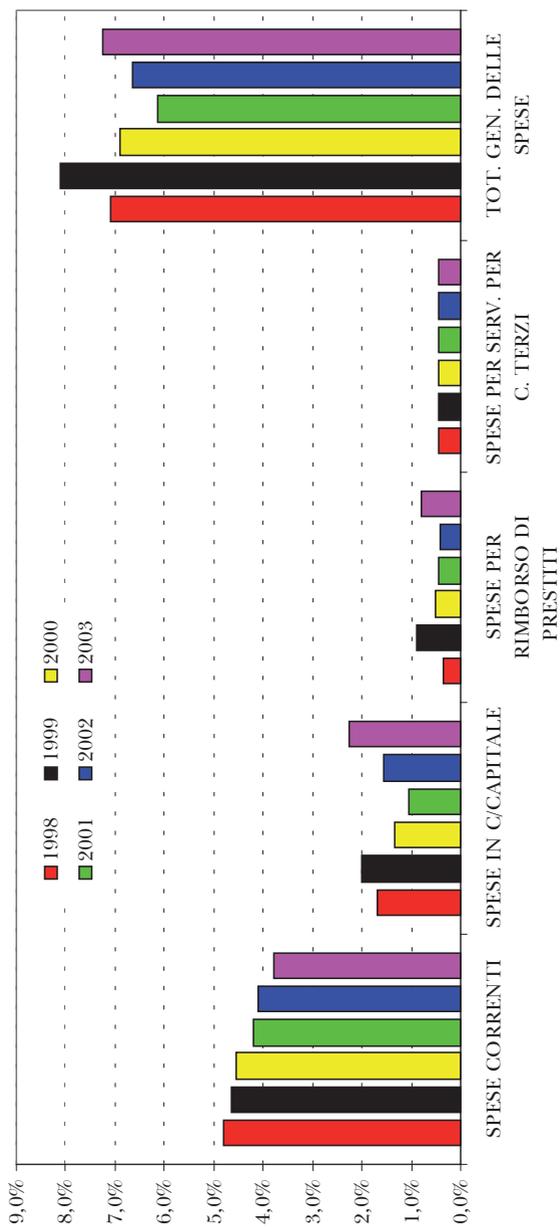
Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo, PIL dell'Istituto Tagliacarne e Popolazione ISTAT

FIG. 5-5 - RAPPORTI DI COMPOSIZIONE DELLE SPESE (IMPEGNI) DAL 1998 AL 2003



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

FIG. 5.6 - SPESE (IMPEGNI) IN RAPPORTO AL PIL LOCALE DAL 1998 AL 2003



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

sante analizzare le spese correnti e in conto capitale come risultano dal quadro 3 dei bilanci consuntivi (tabella 5.6)¹⁰. Seguirà poi l'analisi della spesa corrente e in c. capitale per funzioni (rispettivamente dal quadro 4 e dal quadro 5 che, nel paragrafo successivo, sarà considerata in riferimento agli aggregati provinciali), riportata nelle tabelle 5.7 e 5.8 in percentuale rispetto al PIL, il valore pro capite e in percentuale sul totale generale delle spese.

La tabella 5.6 riporta i valori – in livelli, in rapporto al totale generale delle spese e al PIL locale – delle spese (impegni) dell'aggregato dei Comuni del Lazio. I rapporti di composizione delle spese e le stesse in termini di PIL locale sono rappresentati nelle figure 5.5 e 5.6.

Nei sei anni considerati, le spese correnti rappresentano in media circa il 62% delle spese totali, il 4,32% del PIL locale e 952 euro pro capite. In termini reali (rispetto al PIL locale) presentano un andamento decrescente in tutto il periodo. Nel 2003 si rileva il livello più basso registrato negli anni oggetto di analisi, ossia circa il 52% della spesa totale, il 3,73% del PIL locale e circa 914 euro pro capite.

Le spese in conto capitale rappresentano in media circa il 23% delle spese totali, l'1,63% del PIL locale e 361 euro pro capite. Mostrano un andamento decrescente tra il 1999 e il 2001, anno in cui sono circa il 16,8% del totale generale delle spese e raggiungono il peso più elevato nel 2003, circa il 30,5% del totale delle spese e il 2,23% del PIL.

Il totale generale delle spese, che è in media il 7% del PIL locale nei sei anni, ha un picco nel 1999 (8% del PIL) subisce un decremento significativo fino al 2001, anno in cui raggiunge il 6,14% del PIL, per poi tornare al 7,32% del PIL nel 2003.

Ricordiamo che per ciascuno degli enti considerati vengono rilevati i flussi finanziari di spesa (impegni), prodotti nel periodo considerato, rappresentati secondo una classificazione per settori funzionali. Tali settori funzionali sono:

Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. In tale voce sono comprese le tutte spese per gli organi dell'Ente Locale (l'ufficio del sindaco, il consiglio comunale, la giunta comunale e le circoscrizioni comunali),

¹⁰ I titoli della spesa, nel quadro 3, sono: Titolo I - Spese correnti; Titolo II - Spese in conto capitale; Titolo III - Spese per rimborso di prestiti; Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi.

le spese per la revisione contabile, le spese per il nucleo di valutazione, quelle per il difensore civico e quelle per i costi comuni di tali organismi, servizi e uffici; le spese per l'ufficio del segretario comunale o provinciale; le spese per gli uffici delle risorse umane; le spese per gli uffici degli affari generali e legali che sovrintendono i vari servizi (per gli espropri, per le gare d'appalto, per i contratti di acquisto ecc.); le spese per i servizi dell'area del cittadino (ufficio anagrafe e di leva); le spese per i servizi di contabilità e finanza che si occupano del bilancio e della gestione del patrimonio; le spese per i servizi dell'economato (che gestisce il magazzino delle merci) e servizi comuni come il centralino; le spese per la direzione delle entrate e le spese per il corpo dei vigili urbani, qualora svolga attività amministrative.

Funzioni relative alla giustizia. Tale voce comprende le spese per l'amministrazione giudiziaria, per la costruzione e gestione degli istituti di prevenzione e pena, per la giustizia minorile, per la costruzione e la gestione di uffici giudiziari.

Funzioni di polizia locale. Tale voce include le spese per la pubblica sicurezza, la polizia amministrativa e la polizia locale che svolge servizi di: consegna dei certificati elettorali, controllo del rispetto dei regolamenti urbanistici ed edilizi, controllo di regolarità delle attività commerciali nel settore «fiere e mercati» e controllo del traffico.

Funzioni di istruzione pubblica. Tale voce comprende le spese per investimenti scolastici (costruzione e arredo scuole, attrezzature didattiche), servizi ausiliari per il funzionamento delle scuole (manutenzione delle strutture, illuminazione, riscaldamento, pulizia dei locali e sorveglianza), servizi ausiliari per gli studenti (trasporti, mense, servizi sportivi e servizi sanitari) relativi alle scuole materne comunali, alle scuole elementari e medie pubbliche, alle scuole medie superiori pubbliche, alle scuole professionali pubbliche e alle università pubbliche.

Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali. Tale voce comprende le spese sostenute per la gestione e la manutenzione di musei comunali, mostre artistiche e culturali, siti e parchi archeologici, biblioteche e archivi comunali, circoli culturali, dimore storiche, teatri comunali, cineteche, orti botanici,

acquari, osservatori astronomici e le spese per l'organizzazione di festival musicali ed eventi culturali.

Funzioni nel settore sportivo e ricreativo. Tale voce comprende le spese sostenute per la realizzazione e manutenzione di stadi comunali, campi sportivi, palazzi del ghiaccio, campi di pattinaggio, palestre, piscine, piste di sci, impianti di risalita, bagni marittimi e lacuali comunali, giardini e parchi pubblici, parchi naturali, boschi e foreste comunali, riserve di caccia e pesca, parchi giochi comunali.

Funzioni nel campo turistico. Vi rientrano tutte le spese a sostegno del turismo e dell'industria alberghiera comprese quelle per gli enti turistici, per la propaganda turistica e i contributi agli operatori del settore.

Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti. Include le spese relative alla programmazione degli accessi (sensi unici, corsie preferenziali, aree pedonali, parcheggi, soste, condotti sotterranei ecc.) e dell'uso delle vie di comunicazione urbane ed extra urbane (strade, piazze, sotto passaggi, trafori, sopra elevate ecc.); le spese per la segnaletica; per la vigilanza del traffico; per la pulizia delle strade; per l'illuminazione pubblica. Nonché le spese relative ai servizi di trasporto urbano ed extraurbano e relative ai servizi pubblici di trasporto locale lacuali, fluviali e marittimi.

Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente. Comprende le spese relative alla realizzazione e manutenzione di fognature, impianti di depurazione e scarico ecologico di acque reflue, opere idrauliche di interesse comunale e circoscrizionale; spese relative ai servizi di acqua potabile, servizi di sorveglianza locale eco-ambientale e tutte le spese per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per discariche, inceneritori, spese per la raccolta differenziata dei rifiuti ecc.

Funzioni nel settore sociale. Comprende tutte le spese relative agli interventi di natura assistenziale compresi quelli per gli asili nido, ospizi per anziani, ospizi per minori, ospizi per tossico dipendenti e alcol dipendenti, ricoveri e mense per i poveri; spese per l'edilizia popolare pubblica, per gli interventi di beneficenza e le spese per il servizio necroscopico e cimiteriale.

Funzioni nel campo dello sviluppo economico. Tale voce comprende tutte le spese relative alle funzioni amministrative riguardanti l'industria; funzioni amministrative relative a realizzazione, ampliamento e riattivazione di impianti produttivi; funzioni amministrative di controllo del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia; nonché le spese sostenute per l'assistenza e il sostegno dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio ambulante ecc.

Funzioni relative a servizi produttivi. Tale voce comprende tutte le spese relative ai servizi di pubblica utilità gestiti dai Comuni, che negli ultimi anni sono stati interessati da importanti cambiamenti nelle forme di gestione, sempre più orientate verso forme «esterne» ai bilanci degli Enti Locali. In particolare ci si riferisce alla gestione degli acquedotti, alla distribuzione del gas metano e dell'energia elettrica e alle farmacie comunali.

Le tabelle 5.7, 5.8 e 5.9 scompongono per funzioni la spesa corrente, in conto capitale e la somma delle due. I valori sono riportati in percentuale del PIL (A), in termini pro capite (B) e in percentuale sul totale generale delle spese (C).

TAB. 5.7 QUADRO 4 A - SPESA CORRENTE PER FUNZIONE (PERCENTUALE PIL)

A	F/PIL 1998	F/PIL 1999	F/PIL 2000	F/PIL 2001	F/PIL 2002	F/PIL 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	0,93	0,99	1,02	0,96	0,95	0,96	0,97
Relative alla giustizia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Di polizia locale	0,26	0,27	0,29	0,28	0,29	0,30	0,28
Di istruzione pubblica	0,56	0,58	0,49	0,44	0,46	0,45	0,50
Relative alla cultura e ai beni culturali	0,12	0,13	0,13	0,12	0,15	0,14	0,13
Nel settore sportivo e ricreativo	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Nel campo turistico	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Nel campo della viabilità e dei trasporti	1,46	1,06	1,10	0,95	0,73	0,68	1,00
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	0,86	1,00	0,92	0,84	0,85	0,57	0,84
Nel settore sociale	0,36	0,41	0,46	0,44	0,50	0,49	0,44
Nel campo dello sviluppo economico	0,10	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,06
Relative ai servizi produttivi	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05
TOTALE	4,75	4,61	4,57	4,18	4,08	3,73	4,32

TAB. 5.7 QUADRO 4 B - SPESA CORRENTE PER FUNZIONE (PRO CAPITE)

B	F/Pop. 1998	F/Pop. 1999	F/Pop. 2000	F/Pop. 2001	F/Pop. 2002	F/Pop. 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	186,62	202,41	218,66	218,97	226,07	235,18	214,65
Relative alla giustizia	2,31	2,08	2,38	2,42	2,83	2,74	2,46
Di polizia locale	52,93	56,09	63,22	64,57	68,81	72,37	63
Di istruzione pubblica	112,66	118,5	105,4	100,39	109,35	110,54	109,47
Relative alla cultura e ai beni culturali	23,69	26,28	28,79	27,89	34,67	35,07	29,4
Nel settore sportivo e ricreativo	4,68	4,84	4,94	4,45	4,92	5,13	4,83
Nel campo turistico	3,22	4,37	4,82	3,84	4,48	4,35	4,18
Nel campo della viabilità e dei trasporti	293,05	216,84	235,54	215,66	173,29	166,5	216,81
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	173,09	204,21	196,68	191,29	200,76	139,88	184,32
Nel settore sociale	72,47	83,84	98,85	101,1	119,35	119,69	99,22
Nel campo dello sviluppo economico	20,12	11,27	10,66	9,72	10,51	10,53	12,14
Relative ai servizi produttivi	10,1	10,23	9,97	11,29	12,33	10,96	10,81
TOTALE	955,25	940,97	979,82	951,52	967,36	913,63	951,42

TAB. 5.7 QUADRO 4 C - SPESA CORRENTE PER FUNZIONE (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE SPESE)

C	F/TG 1998	F/TG 1999	F/TG 2000	F/TG 2001	F/TG 2002	F/TG 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	13,10	12,35	14,79	15,66	14,45	13,11	13,91
Relative alla giustizia	0,16	0,13	0,16	0,17	0,18	0,15	0,16
Di polizia locale	3,72	3,42	4,28	4,62	4,40	4,03	4,08
Di istruzione pubblica	7,91	7,23	7,13	7,18	6,99	6,16	7,10
Relative alla cultura e ai beni culturali	1,66	1,60	1,95	1,99	2,22	1,95	1,90
Nel settore sportivo e ricreativo	0,33	0,30	0,33	0,32	0,31	0,29	0,31
Nel campo turistico	0,23	0,27	0,33	0,27	0,29	0,24	0,27
Nel campo della viabilità e dei trasporti	20,57	13,23	15,93	15,42	11,08	9,28	14,25
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	12,15	12,46	13,30	13,68	12,83	7,79	12,04
Nel settore sociale	5,09	5,12	6,69	7,23	7,63	6,67	6,40
Nel campo dello sviluppo economico	1,41	0,69	0,72	0,69	0,67	0,59	0,80
Relative ai servizi produttivi	0,71	0,62	0,67	0,81	0,79	0,61	0,70
TOTALE	67,06	57,41	66,27	68,04	61,83	50,91	61,92

TAB. 5.8 QUADRO 5 A - SPESA IN CONTO CAPITALE PER FUNZIONE (PERCENTUALE PIL)

A	F/PIL 1998	F/PIL 1999	F/PIL 2000	F/PIL 2001	F/PIL 2002	F/PIL 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	1,11	0,20	0,15	0,13	0,14	0,29	0,33
Relative alla giustizia	0,003	0,004	0,004	0,020	0,001	0,014	0,010
Di polizia locale	0,04	0,01	0,004	0,005	0,008	0,009	0,01
Di istruzione pubblica	0,53	0,12	0,09	0,06	0,07	0,13	0,17
Relative alla cultura e ai beni culturali	0,58	0,11	0,04	0,03	0,09	0,11	0,16
Nel settore sportivo e ricreativo	0,23	0,04	0,03	0,03	0,03	0,06	0,07
Nel campo turistico	0,07	0,01	0,004	0,005	0,006	0,014	0,020
Nel campo della viabilità e dei trasporti	10,69	0,86	0,44	0,33	0,73	0,89	2,32
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	3,45	0,51	0,46	0,31	0,31	0,59	0,94
Nel settore sociale	0,68	0,10	0,09	0,09	0,05	0,09	0,18
Nel campo dello sviluppo economico	0,60	0,04	0,04	0,021	0,040	0,021	0,13
Relative ai servizi produttivi	0,12	0,02	0,01	0,010	0,010	0,012	0,03
TOTALE	15,82	2,01	1,37	1,03	1,48	2,23	3,99

TAB. 5.8 QUADRO 5 B - SPESA IN CONTO CAPITALE PER FUNZIONE (PRO CAPITE)

B	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	22,31	40,23	32,12	28,53	32,15	70,42	37,63
Relative alla giustizia	0,07	0,89	0,77	3,59	0,15	3,43	1,48
Di polizia locale	0,84	2,31	0,91	1,17	1,8	2,12	1,53
Di istruzione pubblica	10,64	24,73	19,83	12,98	16,57	32,3	19,51
Relative alla cultura e ai beni culturali	11,69	22,29	8,9	7,35	20,48	28,07	16,46
Nel settore sportivo e ricreativo	4,6	9,17	6,22	5,87	7,76	14,78	8,07
Nel campo turistico	1,45	1,43	0,87	1,07	1,35	3,54	1,62
Nel campo della viabilità e dei trasporti	214,89	175,19	93,48	74,2	172,72	219,21	158,28
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	69,34	103,49	98,56	70,62	74,3	143,49	93,3
Nel settore sociale	13,63	20,11	19,62	20,5	11,76	21,09	17,79
Nel campo dello sviluppo economico	12,1	7,3	9,24	4,7	9,89	5,03	8,04
Relative ai servizi produttivi	2,4	3,55	2,88	3,36	2,9	2,84	2,99
TOTALE	317,83	411,14	293,42	233,98	351,84	547,06	359,21

TAB. 5.8 QUADRO 5 C - SPESA IN CONTO CAPITALE PER FUNZIONE (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE SPESE)

C	F/TG 1998	F/TG 1999	F/TG 2000	F/TG 2001	F/TG 2002	F/TG 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	1,57	2,45	2,17	2,04	2,05	3,92	2,37
Relative alla giustizia	0,00	0,05	0,05	0,26	0,01	0,19	0,09
Di polizia locale	0,06	0,14	0,06	0,08	0,12	0,12	0,10
Di istruzione pubblica	0,75	1,51	1,34	0,93	1,06	1,80	1,23
Relative alla cultura e ai beni culturali	0,82	1,36	0,60	0,53	1,31	1,56	1,03
Nel settore sportivo e ricreativo	0,32	0,56	0,42	0,42	0,50	0,82	0,51
Nel campo turistico	0,10	0,09	0,06	0,08	0,09	0,20	0,10
Nel campo della viabilità e dei trasporti	15,08	10,69	6,32	5,31	11,04	12,21	10,11
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	4,87	6,31	6,67	5,05	4,75	8,00	5,94
Nel settore sociale	0,96	1,23	1,33	1,47	0,75	1,18	1,15
Nel campo dello sviluppo economico	0,85	0,45	0,62	0,34	0,63	0,28	0,53
Relative ai servizi produttivi	0,17	0,22	0,20	0,24	0,19	0,16	0,19
TOTALE	22,31	25,08	19,84	16,73	22,49	30,48	22,82

TAB. 5.9 QUADRO 4 A + QUADRO 5 A - SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER FUNZIONE (PERCENTUALE PIL)

A	F/PIL 1998	F/PIL 1999	F/PIL 2000	F/PIL 2001	F/PIL 2002	F/PIL 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	2,00	1,19	1,17	1,09	1,09	1,25	1,30
Relative alla giustizia	0,00	0,01	0,01	0,03	0,01	0,03	0,02
Di polizia locale	0,30	0,29	0,30	0,29	0,30	0,30	0,30
Di istruzione pubblica	1,10	0,70	0,58	0,50	0,53	0,58	0,66
Relative alla cultura e ai beni culturali	0,70	0,24	0,18	0,15	0,23	0,26	0,29
Nel settore sportivo e ricreativo	0,30	0,07	0,05	0,05	0,05	0,08	0,09
Nel campo turistico	0,10	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,04
Nel campo della viabilità e dei trasporti	12,20	1,92	1,53	1,27	1,46	1,57	3,32
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	4,30	1,51	1,38	1,15	1,16	1,16	1,78
Nel settore sociale	1,00	0,51	0,55	0,53	0,55	0,57	0,63
Nel campo dello sviluppo economico	0,70	0,09	0,09	0,06	0,09	0,06	0,18
Relative ai servizi produttivi	0,20	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,08
TOTALE	20,60	6,63	5,93	5,21	5,57	5,96	8,31

TAB. 5.9 QUADRO 4 B + QUADRO 5 B - SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER FUNZIONE (PRO CAPITE)

B	F/ Pop. 1998	F/ Pop. 1999	F/ Pop. 2000	F/ Pop. 2001	F/ Pop. 2002	F/ Pop. 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	208,9	242,6	250,8	247,5	258,2	305,6	252,3
Relative alla giustizia	2,4	3,0	3,2	6,0	3,0	6,2	3,9
Di polizia locale	53,8	58,4	64,1	65,7	70,6	74,5	64,5
Di istruzione pubblica	123,3	143,2	125,2	113,4	125,9	142,8	129,0
Relative alla cultura e ai beni culturali	35,4	48,6	37,7	35,2	55,2	63,1	45,9
Nel settore sportivo e ricreativo	9,3	14,0	11,2	10,3	12,7	19,9	12,9
Nel campo turistico	4,7	5,8	5,7	4,9	5,8	7,9	5,8
Nel campo della viabilità e dei trasporti	507,9	392,0	329,0	289,9	346,0	385,7	375,1
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	242,4	307,7	295,3	261,9	275,1	283,4	277,6
Nel settore sociale	86,1	104,0	118,5	121,6	131,1	140,8	117,0
Nel campo dello sviluppo economico	32,2	18,6	19,9	14,4	20,4	15,6	20,2
Relative ai servizi produttivi	12,5	13,8	12,9	14,6	15,2	13,8	13,8
TOTALE	1.273,1	1.352,1	1.273,2	1.185,5	1.319,2	1.460,7	1.310,6

TAB. 5.9 QUADRO 4 C + QUADRO 5 C - SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER FUNZIONE (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE SPESE)

C	F/TG 1998	F/TG 1999	F/TG 2000	F/TG 2001	F/TG 2002	F/TG 2003	Media
Generali di amministrazione di gestione e di controllo	14,7	14,8	17,0	17,7	16,5	17,0	16,3
Relative alla giustizia	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,3
Di polizia locale	3,8	3,6	4,3	4,7	4,5	4,2	4,2
Di istruzione pubblica	8,7	8,7	8,5	8,1	8,0	8,0	8,3
Relative alla cultura e ai beni culturali	2,5	3,0	2,5	2,5	3,5	3,5	2,9
Nel settore sportivo e ricreativo	0,7	0,9	0,8	0,7	0,8	1,1	0,8
Nel campo turistico	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Nel campo della viabilità e dei trasporti	35,7	23,9	22,3	20,7	22,1	21,5	24,4
Riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	17,0	18,8	20,0	18,7	17,6	15,8	18,0
Nel settore sociale	6,0	6,3	8,0	8,7	8,4	7,8	7,6
Nel campo dello sviluppo economico	2,3	1,1	1,3	1,0	1,3	0,9	1,3
Relative ai servizi produttivi	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	0,9
TOTALE	89,4	82,5	86,1	84,8	84,3	81,4	84,7

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo, PIL dell'Istituto Tagliacarne e Popolazione ISTAT

Cominciando dalle spese correnti, le funzioni che assorbono più risorse sono quelle generali di amministrazione gestione e controllo (piuttosto stabili nel periodo considerato) e nel campo della viabilità e dei trasporti (decrescenti). Ciascuna, in media per i 6 anni, è circa 1% del PIL, seguite dalla funzione riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (0,84% del PIL). In termini pro capite, i Comuni spendono per le suddette, rispettivamente, circa 215 euro, 217 euro e 184 euro. Le spese in campo di viabilità e trasporti sono anche quelle principali in conto capitale (in media 2,32% del PIL e circa 158 euro pro capite nei sei anni). Esse, tuttavia, presentano una forte variabilità: in particolare, sono circa l'11% del PIL nel 1998 (soprattutto nei Comuni della Provincia di Latina), ma la media del quinquennio successivo è dello 0,65% del PIL. Seguono le spese per la gestione del territorio e dell'ambiente (0,94% del PIL e circa 93 euro pro capite). Considerando la somma delle spese correnti e in conto capitale risulta pertanto che nei sei anni considerati, la funzione che ha assorbito più risorse è stata quella relativa a viabilità e trasporti, circa 3,32% del PIL (375 euro pro capite) – ma escludendo il 1998 le medie scendono per il periodo 1999-2003 a 1,55% del PIL e 348 euro pro capite –, seguita dalle spese riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente circa 1,78% del PIL (277 euro pro capite) e poi dalle spese generali di amministrazione gestione e controllo circa 1,3% del PIL (252 euro pro capite). I valori medi più bassi sono per le spese relative alla giustizia (che però presentano forti differenziazioni tra gli aggregati provinciali) e quelle nel campo turistico.

Un discorso a parte merita la spesa sociale, che in base ai consuntivi dei Comuni del Lazio è in media lo 0,63% del PIL e solo 117 euro pro capite, mostrando un andamento stabile nei sei anni considerati. Tale argomento sarà ripreso nel paragrafo 5.4.

5.4 La finanza pubblica dei Comuni del Lazio: gli aggregati provinciali

In questo paragrafo, analizziamo gli andamenti delle finanze pubbliche dei Comuni aggregati per Province, isolando il Comune di Roma dall'andamento dei Comuni della Provincia di Roma. La tabella 5.10 mostra i rapporti tra spese ed entrate, rappresentati anche nella figura 5.7.

Emerge che, in genere, lo scarto tra spese ed entrate si mantiene entro il 2,5%. Tuttavia l'aggregazione per Province mostra alcune peculiarità: per esempio, il picco dei Comuni della Provincia di Roma, per cui lo scarto tra

spese ed entrate nel 2002 supera l'8%. Emergono anche casi in cui le entrate superano le spese: per esempio, i Comuni delle Province di Frosinone nel 1998 e nel 2002, di Latina nel 2000, 2002 e 2003, Viterbo 2000 e 2002, e del Comune di Roma nel 2003. Tali andamenti trovano una spiegazione considerando gli andamenti delle entrate e delle spese.

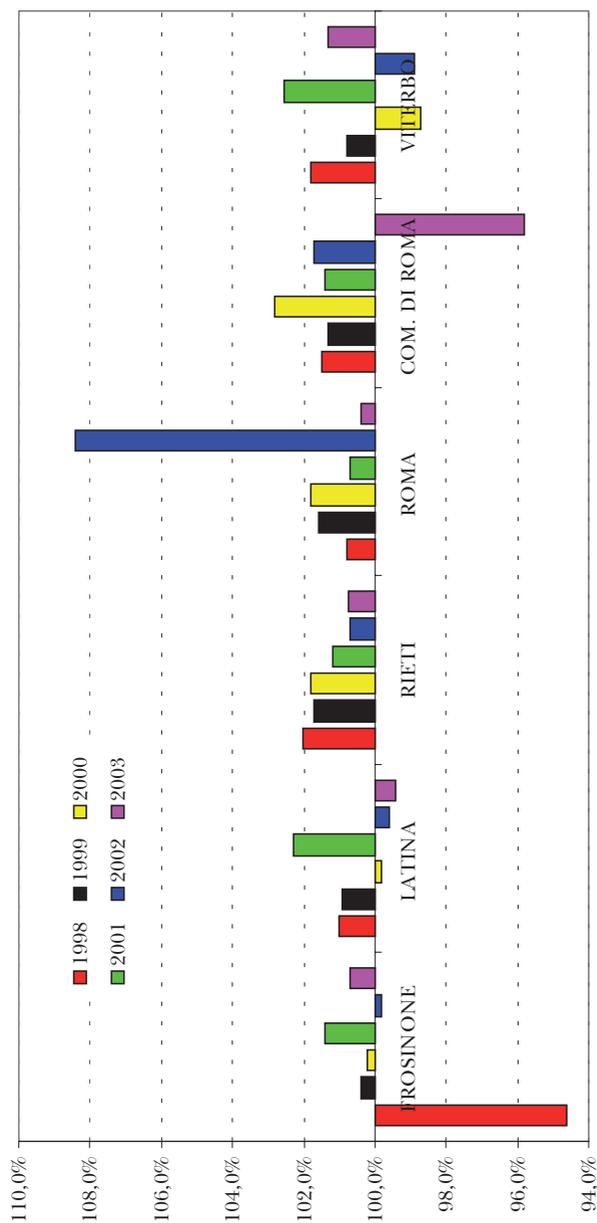
TAB. 5.10 - RAPPORTO PERCENTUALE TRA TOTALE SPESE E TOTALE ENTRATE (ISOLANDO IL COMUNE DI ROMA)

Provincia	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Frosinone	94,6	100,4	100,2	101,2	99,8	100,7
Latina	101,6	100,9	99,8	102,3	99,2	99,1
Rieti	102,0	101,6	101,8	101,1	100,7	101,7
Roma	100,8	101,5	101,8	100,7	108,4	100,4
Comune di Roma	101,4	101,1	102,8	101,3	101,7	95,7
Viterbo	101,8	100,8	98,7	102,5	98,9	101,2

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

Dal lato delle entrate dei Comuni aggregati per Provincia nel periodo 1998-2003, le tabelle 5.11-5.13 riportano le principali voci di entrata in rapporto al totale generale delle entrate (valori %), al PIL provinciale (valori %) e i valori pro capite. Per la Provincia di Roma, considerata separatamente dal Comune di Roma, abbiamo applicato la quota di PIL provinciale proporzionale agli abitanti. Le figure successive (da 5.8 a 5.19) rappresentano, per ciascun aggregato provinciale, i rapporti di composizione delle entrate e il loro rapporto al PIL provinciale

I Comuni della Provincia di Frosinone, che risultano tra i più virtuosi, sono caratterizzati da entrate pro capite basse, soprattutto quelle tributarie, compensate solo parzialmente da contributi e trasferimenti correnti da parte dello stato e della regione, e riescono a contenere le spese, diversamente da ciò che accade per i Comuni della Provincia di Roma. Questi ultimi, analogamente alla Provincia di Frosinone sono caratterizzati da un'alta percentuale di Comuni con meno di 5.000 abitanti. Presentano perciò bassa capacità contributiva non compensata sufficientemente da contributi e trasferimenti correnti da parte di stato e regione per far fronte alle spese che si presentano, in gran parte, a causa della vicinanza con la città di Roma, che canalizza i flussi migratori proprio verso i Comuni limitrofi cau-

FIG. 5-7 - RAPPORTO TRA TOT DELLE SPESE E TOT DELLE ENTRATE PER PROVINCIA DAL 1998 AL 2003


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

TAB. 5-11 - AGGREGATI PROVINCIALI DELLE ENTRATE DEI COMUNI DAL 1998 AL 2003 (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)

Descrizione	Provincia	Acc./TGE 1998	Acc./TGE 1999	Acc./TGE 2000	Acc./TGE 2001	Acc./TGE 2002	Acc./TGE 2003	Media
Entrate tributarie	Frosinone	20,9	18,4	21,3	21,2	20,2	25,3	21,2
	Latina	31,1	29,6	30,0	28,1	30,2	30,0	29,8
	Rieti	22,8	19,5	19,4	19,5	25,1	25,2	21,9
	Roma	31,3	30,3	29,5	28,6	32,7	32,8	30,9
	Città di Roma	29,7	23,7	30,6	31,9	38,0	26,6	30,1
	Viterbo	27,8	27,8	30,9	27,5	31,4	32,8	29,7
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	Frosinone	28,9	25,7	26,0	29,3	26,1	21,3	26,2
	Latina	25,2	24,9	21,2	21,7	20,7	15,0	21,4
	Rieti	30,6	28,2	24,7	26,9	28,4	23,3	27,0
	Roma	19,8	18,1	16,1	17,7	16,6	12,6	16,8
	Città di Roma	16,7	21,7	30,8	30,4	23,9	14,7	23,0
	Viterbo	24,2	23,7	20,9	21,2	19,0	14,6	20,6
Totale entrate extratributarie	Frosinone	9,0	8,4	8,8	9,5	9,2	11,0	9,3
	Latina	10,1	9,9	8,2	9,8	9,7	8,1	9,3
	Rieti	12,9	12,8	12,1	13,4	13,4	12,0	12,8
	Roma	12,6	14,1	15,3	15,5	14,3	14,2	14,4
	Città di Roma	8,6	9,0	13,0	13,6	10,1	9,9	10,7
	Viterbo	13,6	14,7	14,9	14,6	15,4	14,1	14,5

(segue)

TAB. 5.11 - SEGUE

Descrizione	Provincia	Acc./TGE 1998	Acc./TGE 1999	Acc./TGE 2000	Acc./TGE 2001	Acc./TGE 2002	Acc./TGE 2003	Media
Entrate da alienazioni, trasferimenti capitali e da riscossione crediti	Frosinone	18,8	24,0	22,7	19,1	24,0	25,0	22,3
	Latina	10,0	12,6	13,8	10,4	12,6	15,2	12,4
	Rieti	15,4	24,6	29,7	24,2	18,0	20,0	22,0
	Roma	16,4	16,1	16,3	16,0	17,6	23,0	17,6
	Città di Roma	13,4	32,0	8,6	7,1	5,9	23,5	15,1
	Viterbo	18,2	14,2	14,4	13,4	16,3	17,7	15,7
Generale delle entrate	Frosinone	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Latina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Rieti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Roma	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Città di Roma	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Viterbo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

TAB. 5.12 - AGGREGATI PROVINCIALI DELLE ENTRATE DEI COMUNI DAL 1998 AL 2003 (PERCENTUALE SUL PIL PROVINCIALE)

Descrizione	Provincia	Acc./PIL.1998	Acc./PIL.1999	Acc./PIL.2000	Acc./PIL.2001	Acc./PIL.2002	Acc./PIL.2003	Media
Entrate tributarie	Frosinone	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3
	Latina	1,6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,9	1,7
	Rieti	1,6	1,6	1,7	1,7	1,9	2,1	1,8
	Roma	0,9	0,9	0,9	0,8	1,0	1,0	0,9
	Città di Roma	3,3	3,0	3,0	2,7	3,5	3,2	3,1
	Viterbo	1,6	1,8	2,2	2,1	2,2	2,4	2,1
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	Frosinone	1,7	1,8	1,7	1,8	1,7	1,2	1,7
	Latina	1,3	1,4	1,3	1,3	1,2	1,0	1,2
	Rieti	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,0	2,2
	Roma	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
	Città di Roma	1,9	2,8	3,0	2,6	2,2	1,7	2,4
	Viterbo	1,4	1,5	1,5	1,6	1,3	1,1	1,4
Totale entrate extra tributarie	Frosinone	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Latina	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
	Rieti	0,9	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,0
	Roma	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
	Città di Roma	1,0	1,2	1,3	1,2	0,9	1,2	1,1
	Viterbo	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0

(segue)

TAB. 5.12 - SEGUE

Descrizione	Provincia	Acc./PIL 1998	Acc./PIL 1999	Acc./PIL 2000	Acc./PIL 2001	Acc./PIL 2002	Acc./PIL 2003	Media
Entrate da alienazioni, trasferimenti capitali e da riscossione crediti	Frosinone	1,1	1,7	1,5	1,2	1,6	1,4	1,4
	Latina	0,5	0,7	0,8	0,6	0,7	1,0	0,7
	Rieti	1,1	2,0	2,6	2,1	1,4	1,7	1,8
	Roma	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,5
	Città di Roma	1,5	4,1	0,8	0,6	0,6	2,8	1,7
	Viterbo	1,1	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,1
Generale delle entrate	Frosinone	5,9	7,1	6,7	6,1	6,5	5,7	6,3
	Latina	5,2	5,5	6,1	5,8	5,8	6,4	5,8
	Rieti	7,2	8,2	8,9	8,6	7,7	8,4	8,2
	Roma	2,9	3,0	3,2	2,9	3,2	3,1	3,0
	Città di Roma	11,2	12,8	9,8	8,5	9,2	11,9	10,6
	Viterbo	5,8	6,5	7,3	7,5	7,0	7,3	6,9

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

TAB. 5.13 - AGGREGATI PROVINCIALI DELLE ENTRATE DEI COMUNI DAL 1998 AL 2003 (VALORI PRO CAPITE)

Descrizione	Provincia	Acc./Pop. euro 1998	Accert./Pop. 1999	Acc./Pop 2000	Acc./Pop. 2001	Acc./Pop. 2002	Acc./Pop. 2003	Media
Entrate tributarie	Frosinone	189,0	202,8	224,2	221,1	238,8	293,1	228,2
	Latina	273,8	288,9	332,5	312,3	358,2	432,4	333,0
	Rieti	256,6	250,8	274,8	274,6	324,8	372,3	292,3
	Roma	323,3	351,7	362,7	352,8	427,5	460,2	379,7
	Città di Roma	526,3	488,5	507,3	491,9	655,5	607,0	546,1
	Viterbo	272,5	292,3	347,2	326,5	390,0	434,9	343,9
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	Frosinone	262,3	283,7	273,3	305,5	308,7	246,4	280,0
	Latina	221,6	243,3	234,8	241,3	245,3	215,8	233,7
	Rieti	344,1	363,0	349,9	377,6	368,7	344,3	357,9
	Roma	204,3	210,1	197,4	217,9	217,7	175,8	203,9
	Città di Roma	296,4	448,0	510,3	467,9	411,7	334,7	411,5
	Viterbo	237,0	249,2	234,2	252,0	235,3	193,3	233,5
Totale entrate extratributarie	Frosinone	82,0	92,4	91,9	99,2	108,2	126,7	100,1
	Latina	88,4	96,7	90,4	108,7	114,9	117,3	102,7
	Rieti	144,5	165,2	171,2	188,0	173,9	176,6	169,9
	Roma	130,4	164,2	188,2	190,7	187,6	199,5	176,8
	Città di Roma	151,3	186,4	214,7	210,0	174,0	226,5	193,8
	Viterbo	133,0	154,4	167,4	173,2	190,6	186,4	167,5

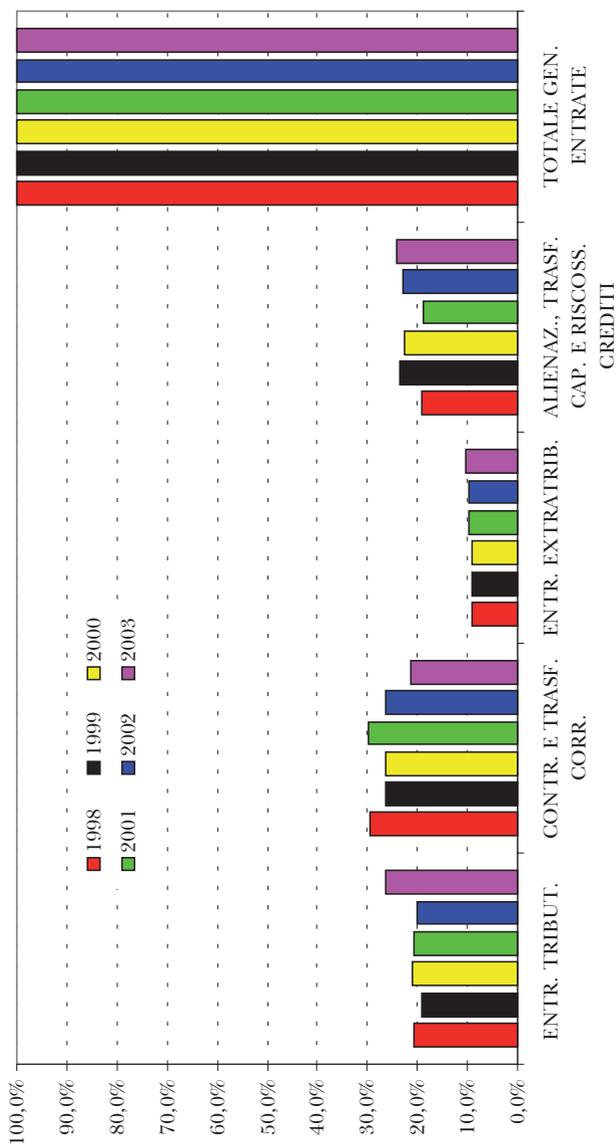
(segue)

TAB. 5-13 - SEGUE

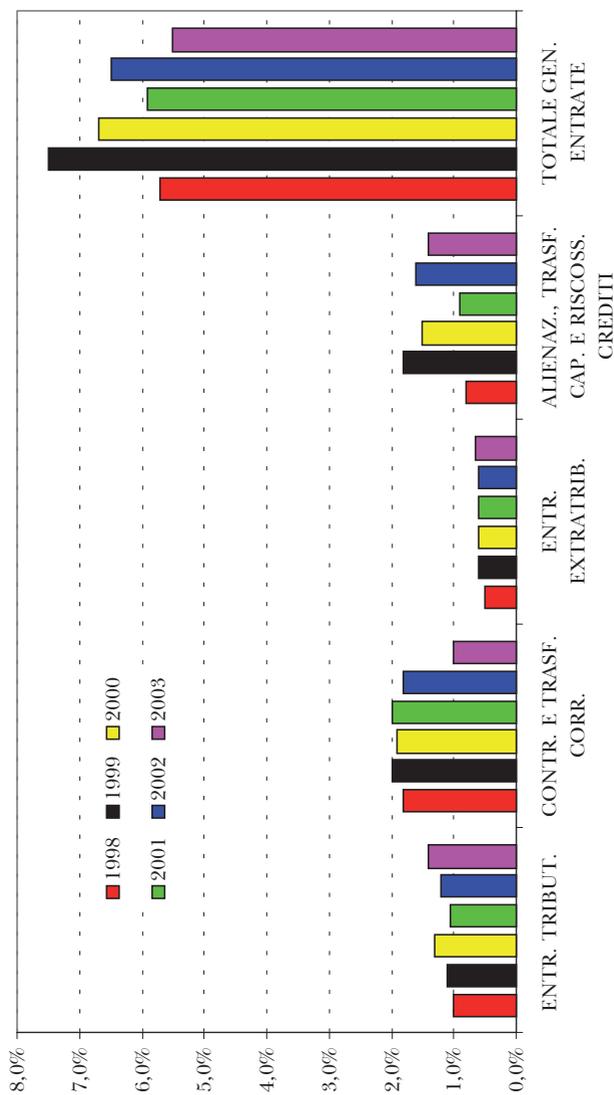
Descrizione	Provincia	Acc./Pop. euro 1998	Accert./Pop. 1999	Acc./ Pop 2000	Acc./Pop. 2001	Acc./Pop. 2002	Acc./Pop. 2003	Media
Entrate	Frosinone	170,5	264,1	238,5	198,5	283,1	289,6	240,7
da alienazioni, trasferimenti	Latina	88,0	123,0	153,3	115,3	148,9	219,4	141,3
capitali	Rieti	173,5	317,6	420,4	339,4	233,5	295,9	296,7
e da riscossione	Roma	169,3	186,7	199,9	197,2	229,8	322,6	217,6
crediti	Città di Roma	236,5	659,4	142,2	109,2	102,3	536,7	297,7
	Viterbo	178,4	149,0	161,6	158,6	201,8	235,0	180,7
	Frosinone	906,7	1.102,1	1.050,5	1.041,5	1.181,6	1.157,3	1.073,3
	Latina	879,8	977,4	1.108,3	1.111,4	1.184,5	1.440,7	1.117,0
Generale	Rieti	1.123,5	1.289,1	1.414,2	1.405,3	1.296,3	1.477,3	1.334,3
delle entrate	Roma	1.032,2	1.162,6	1.229,2	1.232,8	1.308,4	1.401,4	1.227,8
	Città di Roma	1.770,2	2.062,8	1.657,6	1.540,2	1.726,3	2.283,5	1.840,1
	Viterbo	981,3	1.052,3	1.122,5	1.187,0	1.241,7	1.325,5	1.151,7

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e Popolazione ISTAT

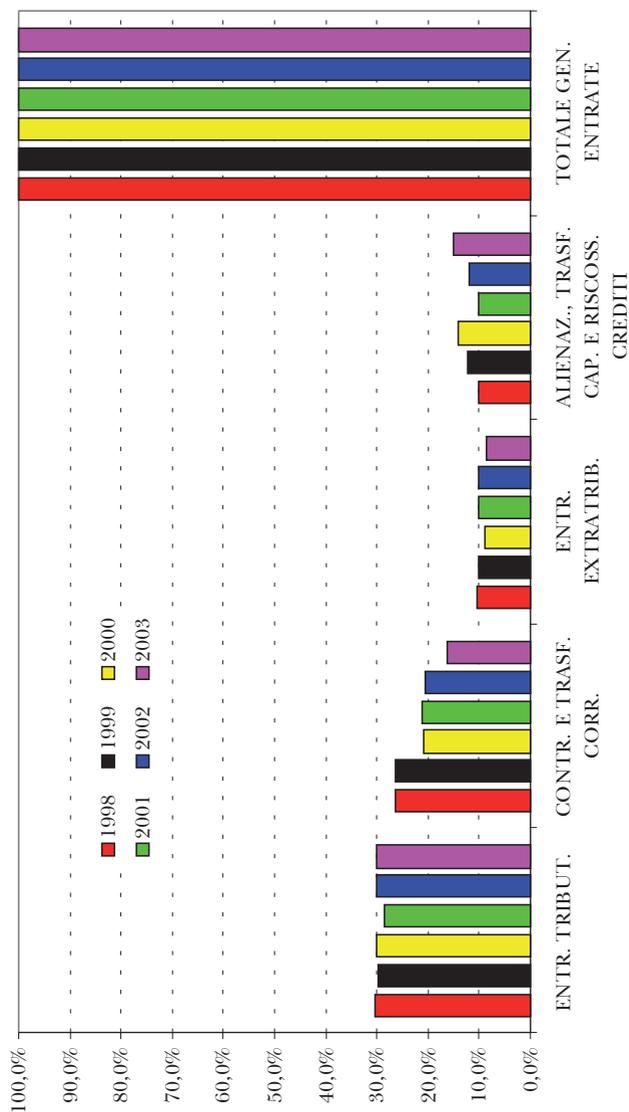
FIG. 5-8 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI FROSINONE (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)



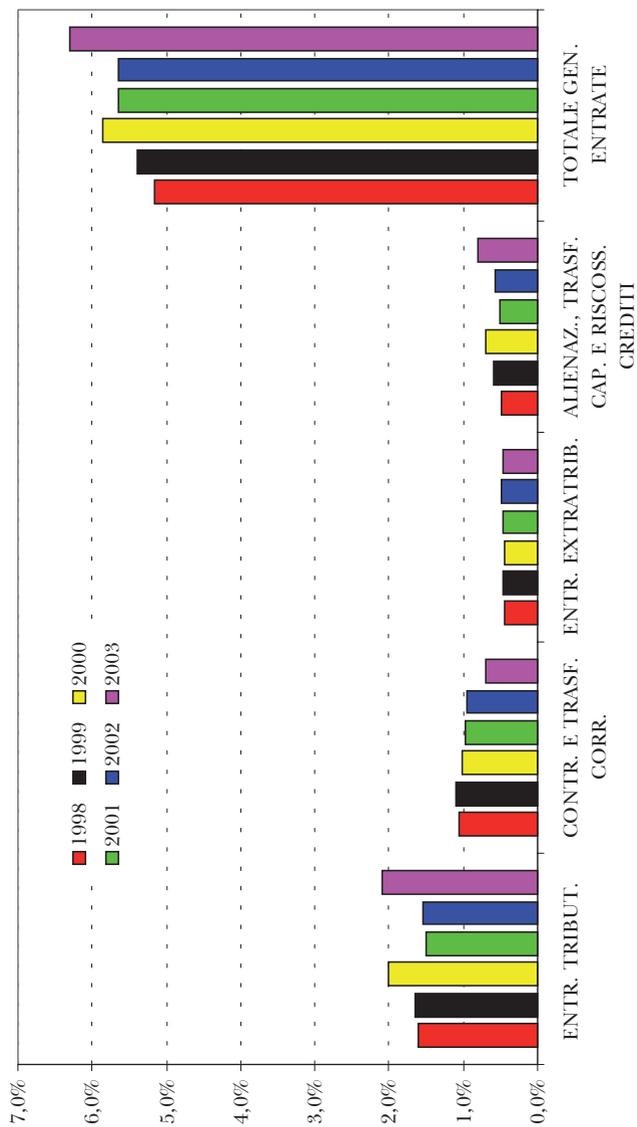
Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

FIG. 5-9 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI FROSINONE (PERCENTUALE PIL PROVINCIALE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

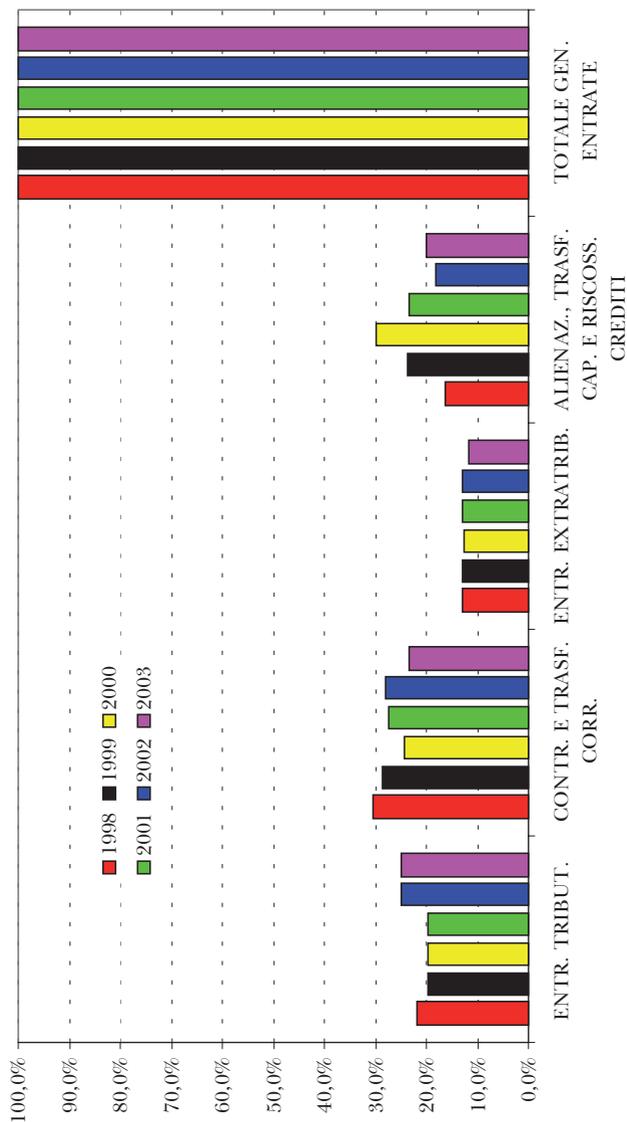
FIG. 5-10 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI LATINA (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

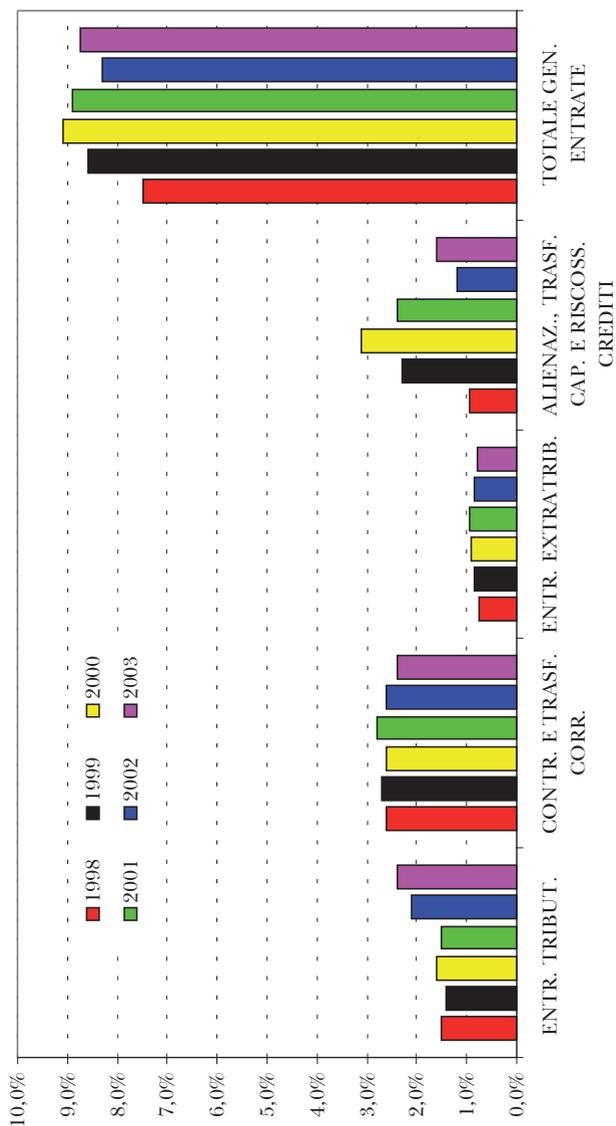
FIG. 5.11 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI LATINA (PERCENTUALE PIL PROVINCIALE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

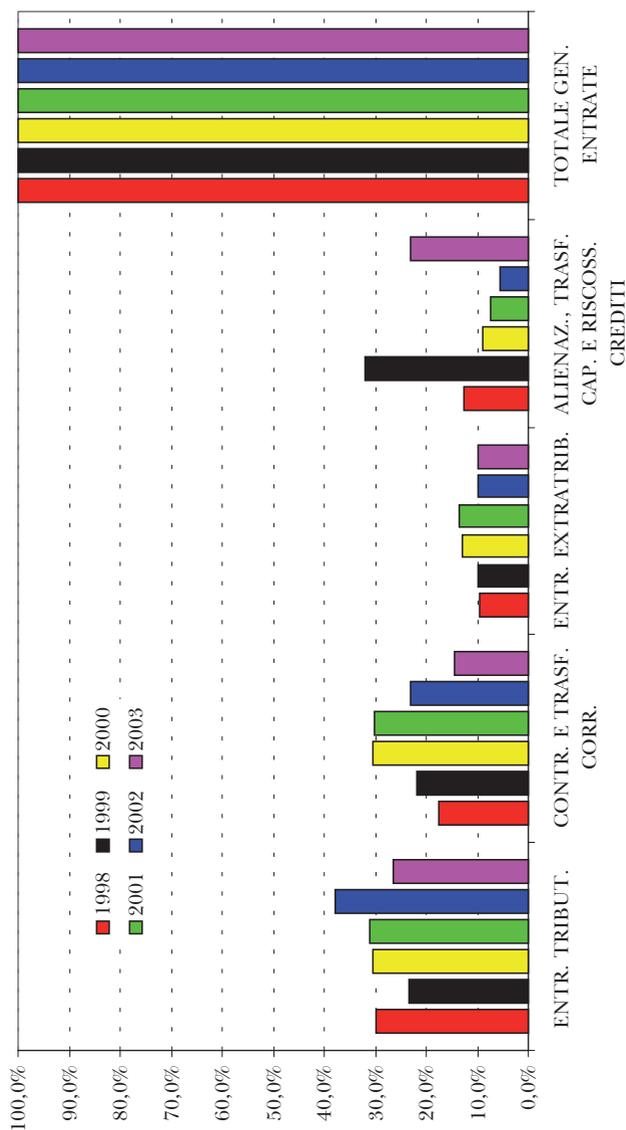
FIG. 5.12 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI RIETI (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)



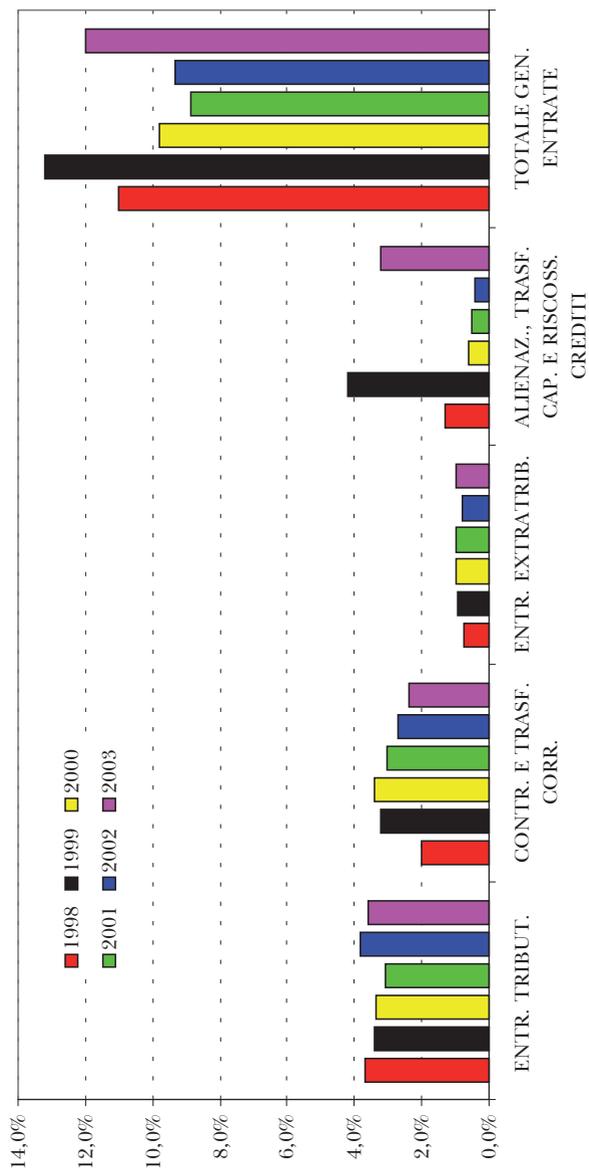
Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

FIG. 5-13 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI RIETI (PERCENTUALE PIL PROVINCIALE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

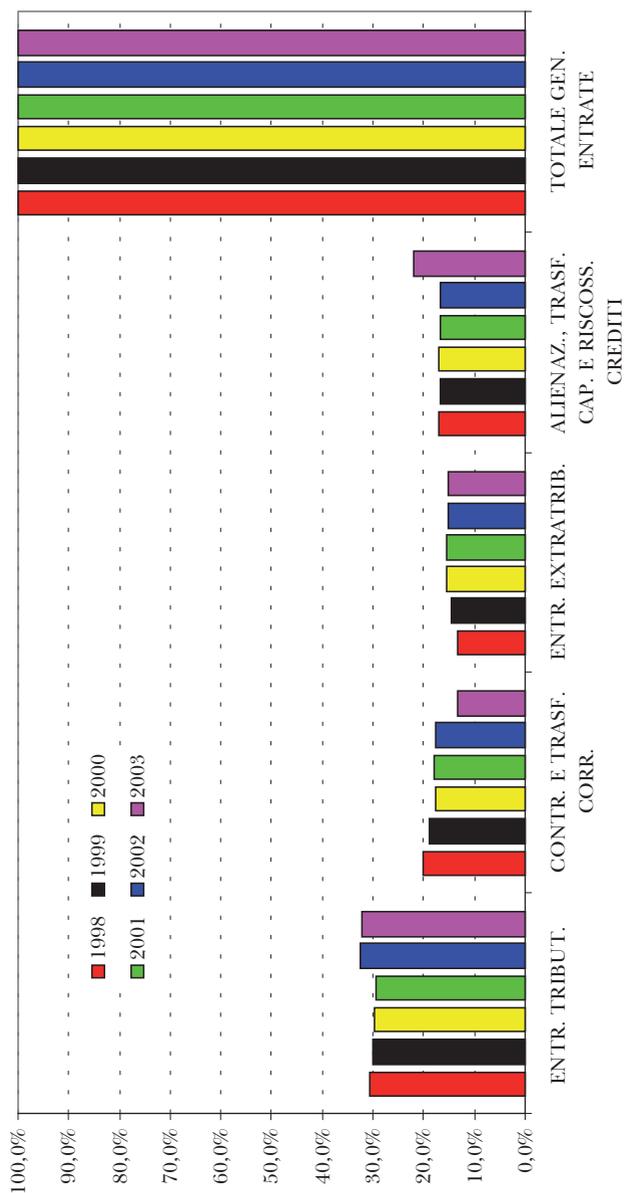
FIG. 5-14 - ENTRATE DEL COMUNE DI ROMA (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

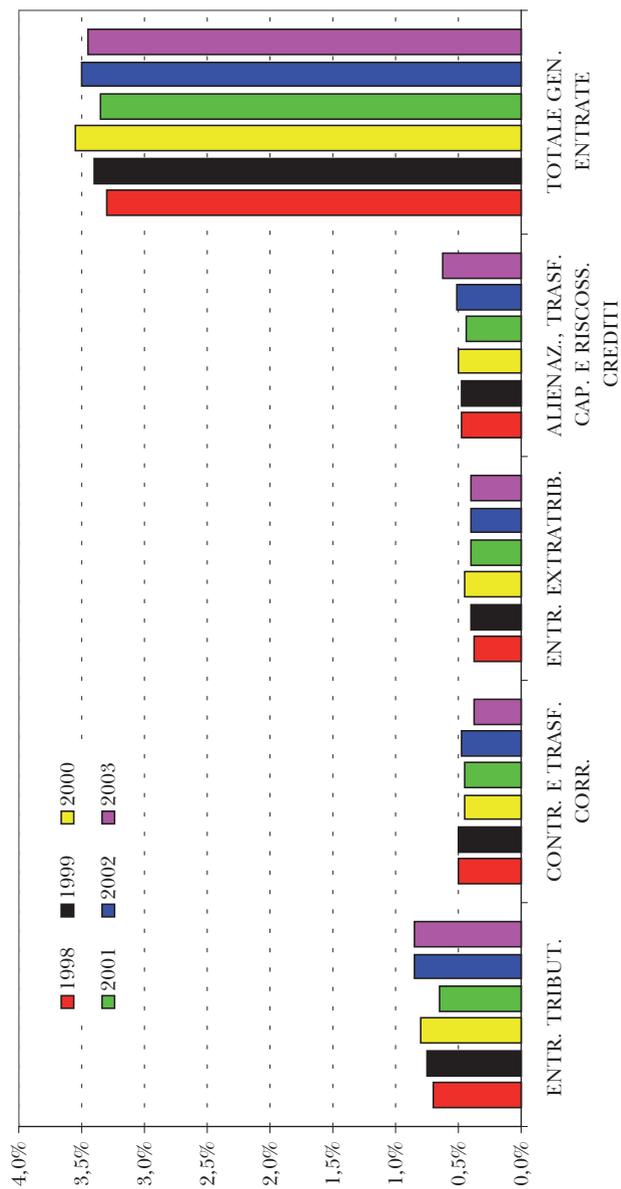
FIG. 5-15 - ENTRATE DEL COMUNE DI ROMA (PERCENTUALE PIL LOCALE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

FIG. 5-16 - ENTRATE DELLA PROVINCIA DI ROMA (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)

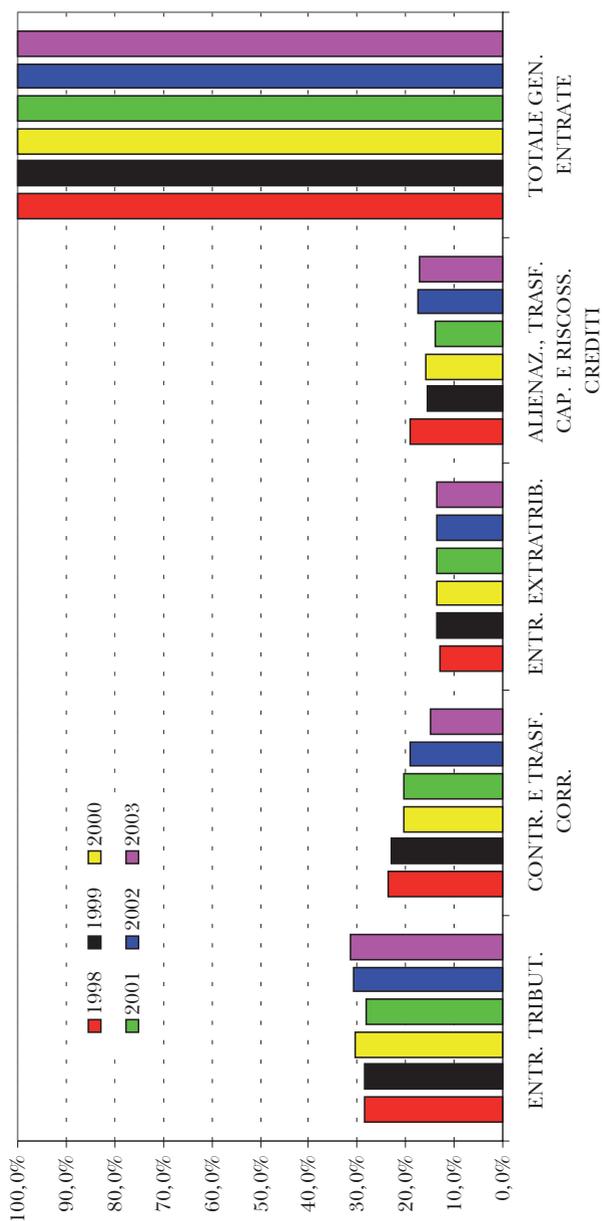


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

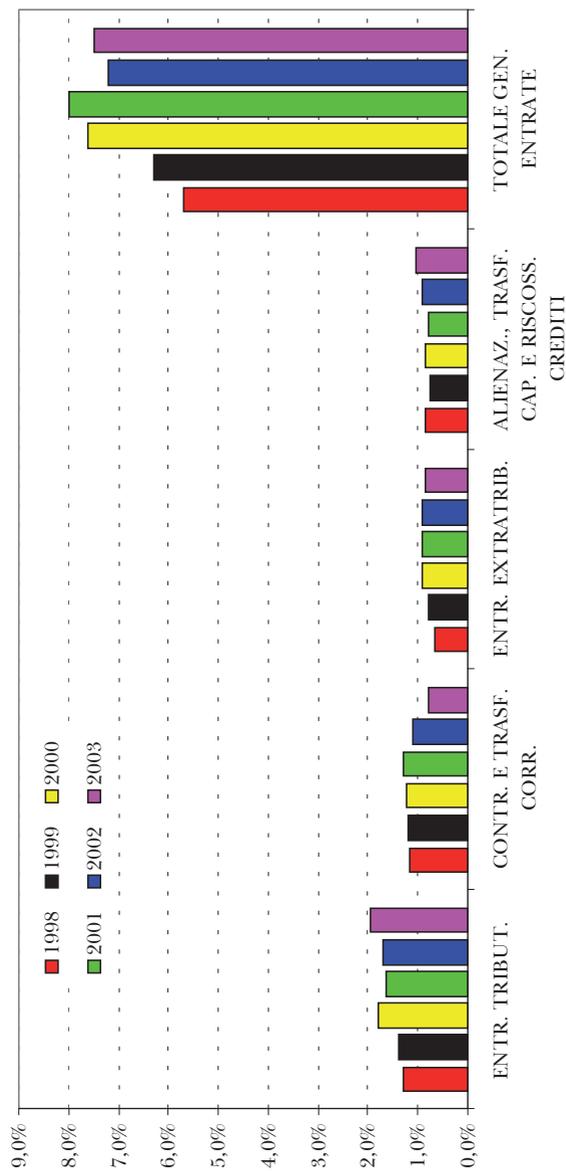
FIG. 5-17 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI ROMA (PERCENTUALE PIL PROVINCIALE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

FIG. 5.18 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI VITERBO (PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE)



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

FIG. 5-19 - ENTRATE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA DI VITERBO (PERCENTUALE PIL PROVINCIALE)


Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

sando l'aumento delle spese di questi ultimi rendendoli perciò i meno virtuosi. Dalla parte opposta, quindi tra i Comuni più virtuosi, si collocano i Comuni della Provincia di Latina, che sono caratterizzati da aumenti delle entrate (soprattutto quelle tributarie) sia in termini reali sia pro capite. Dalla figura 5.11 emerge che il totale generale delle entrate è aumentato dal 1998 al 2000, per subire una leggera diminuzione nei due anni successivi e aumentare nuovamente nel 2003, anno in cui in termini reali le entrate hanno assunto il valore massimo.

Infine, il Comune di Roma è caratterizzato da rapporti tra entrate e spese entro la media regionale fino al 2002. Nel 2003, mostra entrate superiori alle spese soprattutto a causa del forte incremento delle entrate da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti, che, dopo il picco del 1999 (4,1% del PIL locale), si era assestata nel triennio successivo al valore medio di circa 0,7% per poi risalire al 2,8% del PIL locale.

Dal lato delle spese dei Comuni aggregati per Provincia nel periodo 1998-2003 si osserva che gli andamenti per Provincia seguono quelli già descritti per l'aggregato regionale, per cui si rileva la forte componente di spese per la funzione 1 – spese generali di amministrazione gestione e controllo – dove emergono i Comuni della Provincia di Rieti, per l'alto livello sia rispetto al PIL sia pro capite.

Anche la funzione 8 relativa a viabilità e trasporti risulta una componente importante per i Comuni di tutte le Province. Emerge su tutti il Comune di Roma per i valori corrente e capitale (% sul PIL e pro capite) e, a seguire, si trovano i Comuni delle Province di Latina (con un picco nel 1998 delle spese in conto capitale) e Rieti (per le spese correnti).

La funzione 9 (Gestione del territorio e dell'ambiente) è particolarmente elevata in tutti i Comuni, per quanto si riduca nel 2002-2003 in termini reali.

Infine, come accennato precedentemente, merita particolare attenzione la funzione 10 relativa alla spesa sociale. I Comuni, infatti, assicurano una distribuzione capillare di quei servizi che garantiscono le principali condizioni materiali per una buona condizione di vita, ossia la salute (al di fuori del servizio sanitario nazionale), l'istruzione, la tutela delle età deboli, come infanzia e vecchiaia, una minima sicurezza economica contro il rischio di povertà. La tutela di questo tipo di benessere viene ormai considerata parte della garanzia dei diritti fondamentali che vanno riconosciuti a tutte le persone in quanto tali, indipendentemente dalla sussistenza o meno di un legame di appartenenza (cittadinanza) allo stato che deve erogare i servizi necessari per rendere quelle garanzie effettive. Va osservato che nel nostro

paese non c'è ancora un modello standard per la costituzione di un bilancio sociale e la funzione 10 dei bilanci consuntivi dei Comuni, che incorpora le spese relative ad asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori, strutture residenziali e di ricovero per anziani, assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, servizio necroscopico e cimiteriale, non comprende tutte le attività effettivamente svolte dai Comuni in tale ambito. In Europa viene utilizzata una classificazione delle funzioni di governo articolata su tre livelli, rispettivamente: divisioni, gruppi, classi. Tale classificazione, denominata COFOG, ossia *Classification of Function of Government*, individua la spesa sociale all'interno della Divisione 10 nelle seguenti voci: malattie ed invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia e figli, disoccupazione, abitazioni, esclusione sociale, protezione sociale. Tra i diversi interventi che in ambito europeo vengono rivolti a favore delle persone con disagio economico, spiccano alcune forme di aiuto – per le abitazioni e per la disoccupazione – che in Italia non sono annoverate nella spesa sociale. Per esempio, la spesa relativa alle abitazioni compare nei bilanci consuntivi dei Comuni nella funzione 9, riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente, inserita nel servizio 2 come «spesa per l'edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico popolare»¹¹.

Dall'esame dell'andamento della spesa sociale sostenuta dal 1998 sino al 2003 da parte delle Province del Lazio, escludendo il Comune di Roma che si pone ai livelli più elevati soprattutto per la parte corrente, emerge un andamento simile (soprattutto pro capite) in tutte le Province. Rieti mantiene livelli sempre superiori rispetto alle altre Province laziali, pur mostrando andamenti altalenanti dal lato degli investimenti. La Provincia di Latina è invece quella che ha riportato negli anni i valori più bassi di spesa sociale. La Provincia di Viterbo subisce un forte decremento della spesa sociale nel 2000 soprattutto dal lato degli investimenti, cresce poi fino al 2001, e resta con andamento regolare sino al 2003. Il Comune di Roma, oltre a presentare i livelli più alti sia pro capite sia rispetto al PIL, presenta un andamento irregolare negli anni. Tuttavia la capitale richiede uno studio a parte, non soltanto per l'enorme differenza riscontrata in ambito di densità di popolazione, ma soprattutto per le differenti politiche economiche attuate.

5.5 Conclusioni

Sulla base di una banca dati contenente i dati dei bilanci consuntivi e i dati strutturali di tutti i Comuni del Lazio abbiamo studiato l'evoluzione delle principali componenti delle finanze comunali.

Emerge che le entrate e le spese hanno avuto un andamento analogo, con il totale delle entrate quasi sempre più basso del totale delle spese.

In secondo luogo, il loro scostamento, crescente fino al 2002, dovuto in parte all'incremento delle spese causato dall'attribuzione di nuove funzioni ai Comuni, cambia tendenza nel 2003 soprattutto per effetto del processo di cartolarizzazione del Comune di Roma, malgrado il fatto che la legge finanziaria per il 2003 abbia ridotto i trasferimenti dal centro e imposto limiti all'uso dell'addizionale IRPEF, contribuendo così ad aumentare il potenziale divario tra spese ed entrate. Tuttavia, per tutto il periodo considerato, lo scarto tra spese ed entrate non ha mai superato il 2,5%, analogamente a quanto avvenuto a livello nazionale.

Dal lato delle entrate risulta che il grado di autonomia impositiva è determinato soprattutto dall'ICI, ma l'addizionale IRPEF, introdotta solo nel 1999 sta diventando sempre più popolare e in aumento, nonostante le limitazioni poste dalla legge finanziaria per il 2003. Il grado di dipendenza delle entrate dei Comuni dai trasferimenti correnti statali (e regionali) è notevolmente diminuito durante tutto il periodo considerato.

L'analisi si è poi concentrata sulle spese. Emerge una chiara riduzione delle spese correnti in termini reali, compensata, in parte, da un corrispondente incremento delle spese in conto capitale tra il 2001 e il 2003. In relazione alla distinzione funzionale delle spese che i Comuni devono svolgere nel rispetto del Testo Unico degli Enti Locali, i risultati mostrano che le funzioni con i valori più elevati sono quelle per cui il servizio deve essere garantito. In particolare, presentano livelli di spesa elevati le funzioni generali di amministrazione, le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti. Le funzioni con i più bassi livelli di spesa sono quelle nel campo dello sviluppo economico, turistico e le funzioni relative alla giustizia.

LE PROVINCE

Oltre ai Comuni, sul territorio regionale operano altri soggetti istituzionali, per cui, la ripartizione degli ambiti di attribuzione tra i diversi livelli di governo può rendere difficoltosa la ricostruzione della politica pubblica. Anche le Province, infatti, sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro per il principio di sussidiarietà con legge statale e regionale. Spettano ad esse le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori della difesa del suolo, della tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; della tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; della valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna di parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; raccolta ed elaborazione dei dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali.

Nelle tabelle successive riportiamo per l'aggregato delle Province del Lazio le principali voci di entrata e spesa, i rapporti di composizione e le percentuali rispetto al PIL del Lazio.

Dal lato delle entrate, il decreto legislativo n. 504 del 1992 ha istituito un fondo per le Province, presso il Ministero dell'Interno, grazie al quale esse sono state messe in condizione di finanziare spese correnti, spese per investimenti e in conto capitale. È stata concessa l'attribuzione di un'addizionale sulla tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani, riscossa dai Comuni. Le Province, tuttavia, hanno minori margini di manovra dei Comuni in tema di entrate proprie e i trasferimenti regionali di maggiore entità presentano sempre una specifica destinazione. Dal lato delle entrate, emerge, infatti, una crescita delle stesse derivante, per la maggior parte, da contributi e trasferimenti correnti e tributarie. La maggiore consistenza di tali fonti è costituita dall'imposta RC Auto, imposta di trascrizione. Nel 2004, le entrate da accensioni di prestiti, quasi raddoppiate rispetto al valore medio dei sei anni considerati, hanno raggiunto la consistenza del gettito delle imposte.

Dal lato delle spese, le Province hanno accresciuto competenze e funzioni fin dagli anni '90. La legge n. 142 del 1990 ha accresciuto il ruolo istituzionale delle Province, crescita proseguita anche in seguito alla riforma Bassanini del 1997. Emerge che più di un quarto delle spese correnti delle Province del Lazio viene assorbita dalle funzioni generali di amministrazione e controllo, segue la funzione per l'istruzione pubblica circa un terzo delle spese correnti nel 2004. Per quanto riguarda gli investimenti, nei sei anni considerati circa un terzo è assorbito dal sistema viario (con un picco nel 2004 in cui più della metà degli investimenti è stata per viabilità).

TAB. 5-A - ENTRATE LAZIO (ACCERTAMENTI, PERCENTUALE SUL TOTALE GENERALE ENTRATE)

ENTRATE LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE (Totale)							47,1
Categoria 1 ^a - IMPOSTE	55,8	51,3	50,7	44,3	45,5	35,1	46,2
Addizionale IRPEF	53,9	49,4	50,3	44,1	45,0	34,7	0,9
Addizionale sul consumo di energia elettrica	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4
Imposta provinciale di trascrizione	1,2	7,5	7,0	6,3	5,9	4,6	14,4
Imposta RCA	17,8	16,6	16,4	12,8	12,6	10,4	22,2
Tributo prov. per servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	25,6	22,3	24,2	22,6	21,5	17,0	2,6
Contribuzione IRPEF	3,7	3,1	2,7	2,3	2,2	1,7	0,7
Altre imposte	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	1,0	0,0
Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Altre tasse	0,3	0,2	0,3	0,2	0,5	0,4	0,2
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,2
Altre entrate tributarie proprie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,6
Altre entrate tributarie proprie	1,6	1,6	0,1	0,0	0,1	0,0	17,1
TITOLO II - ENTRATE DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI (Totale)							6,2
Categoria 1 ^a - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	14,5	13,7	14,5	21,3	20,4	17,9	8,3
Categoria 2 ^a - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	7,5	3,7	7,0	11,8	4,4	2,9	2,1
Categoria 3 ^a - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	5,1	8,0	5,8	6,7	11,8	12,6	0,2
Categoria 4 ^a - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	1,3	1,6	1,3	2,6	3,7	2,0	0,2
Categoria 5 ^a - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	0,0	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3
	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	

(segue)

TAB. 5.A - SEGUE

ENTRATE LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
Titolo III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Totale)	3,7	4,0	4,1	4,1	3,8	2,6	3,7
Titolo IV - ENTRATE DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE e RISCOSSIONE CREDITI (Totale)	4,8	3,7	4,5	4,3	4,4	2,8	4,1
Titolo V - ENTRATE DA ACCENSIONI DI PRESTITI (Totale)	9,4	13,5	19,9	19,4	19,8	33,1	19,2
Titolo VI - ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Totale)	11,8	13,8	6,4	6,6	6,0	8,5	8,9
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo

TAB. 5-B - ENTRATE LAZIO (ACCERTAMENTI, PERCENTUALE PIL)

ENTRATE LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE (Totale)							0,329
Categoria 1 ^a - IMPOSTE	0,297	0,315	0,324	0,336	0,361	0,341	0,323
Addizionale IRPEF	0,287	0,304	0,322	0,334	0,357	0,336	0,305
Addizionale sul consumo di energia elettrica	0,030	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,039
Imposta provinciale di trascrizione	0,006	0,046	0,045	0,048	0,046	0,045	0,100
Imposta RCA	0,095	0,102	0,105	0,097	0,100	0,100	0,156
Imposta prov. per servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	0,136	0,137	0,155	0,171	0,170	0,165	0,018
Compartecipazione IRPEF	0,020	0,019	0,017	0,017	0,018	0,016	0,005
Altre imposte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,023	0,010	0,000
Categoria 2 ^a - Tasse	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,002
Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	0,002	0,001	0,002	0,002	0,004	0,004	0,001
Altre tasse	0,002	0,001	0,002	0,002	0,001	0,000	0,001
Categoria 3 ^a - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	0,000	0,000	0,000	0,000	0,003	0,004	0,001
Categoria 3 ^a - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	0,008	0,010	0,001	0,000	0,000	0,000	0,003
TITOLO II - ENTRATE DA CONTRIBUTI e TRASFERIMENTI CORRENTI (Totale)							0,125
Categoria 1 ^a - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	0,077	0,085	0,093	0,161	0,162	0,174	0,043
Categoria 2 ^a - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	0,040	0,023	0,045	0,089	0,035	0,029	0,063
Categoria 3 ^a - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	0,027	0,049	0,037	0,050	0,094	0,122	0,016
Categoria 4 ^a - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	0,007	0,010	0,008	0,020	0,029	0,020	0,001
Categoria 5 ^a - Contributi e trasferimenti da altri enti del settore pubblico	0,000	0,001	0,001	0,000	0,003	0,002	0,002
Categoria 5 ^a - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	0,003	0,002	0,002	0,002	0,002	0,001	0,002

(segue)

TAB. 5. B - SEGUE

ENTRATE LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
Titolo III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Totale)	0,020	0,025	0,026	0,031	0,030	0,025	0,026
Titolo IV - ENTRATE DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE e RISCOSSIONE CREDITI (Totale)	0,026	0,023	0,029	0,032	0,035	0,027	0,029
Titolo V - ENTRATE DA ACCENSIONI DI PRESTITI (Totale)	0,050	0,083	0,127	0,147	0,157	0,321	0,148
Titolo VI - ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Totale)	0,063	0,085	0,041	0,050	0,048	0,083	0,062
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	0,533	0,615	0,640	0,758	0,793	0,970	0,718

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

TAB. 5-C - IMPEGNI LAZIO (FUNZIONI E SERVIZI / INTERVENTI CORRENTI, PERCENTUALE PIL)

IMPEGNI LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo							0,12
Segreteria generale, personale e organizzazione	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ufficio tecnico	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Servizio statistico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni di istruzione pubblica	0,15	0,10	0,09	0,09	0,13	0,15	0,12
Istituti di istruzione secondaria	0,14	0,09	0,08	0,07	0,06	0,06	0,08
Formazione professionale ed altri servizi relativi all'istruzione	0,01	0,01	0,01	0,02	0,06	0,08	0,03
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Biblioteche, musei e pinacoteche	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Turismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel campo dei trasporti	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	0,04	0,05	0,04	0,07	0,06	0,06	0,05
Viabilità	0,03	0,04	0,04	0,06	0,05	0,05	0,05

(segue)

TAB. 5-C - SEGUE

IMPEGNI LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
Funzioni nel campo della tutela ambientale, di cui:							0,03
Servizi di tutela e valorizzazione ambientale	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03
Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Servizi di protezione civile	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel settore sociale	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02
Sanità	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0,01	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,04
Agricoltura	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Industria, commercio e artigianato	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
TOTALE	0,35	0,38	0,36	0,42	0,46	0,47	0,41

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

TAB. 5-D - IMPEGNI LAZIO (FUNZIONI E SERVIZI/INTERVENTI PER INVESTIMENTI, PERCENTUALE PIL)

IMPEGNI LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo							0,03
Segreteria generale, personale e organizzazione	0,01	0,03	0,02	0,05	0,06	0,03	0,01
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Ufficio tecnico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Servizio statistico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni di istruzione pubblica	0,03	0,06	0,06	0,09	0,09	0,05	0,06
Istituti di istruzione secondaria	0,03	0,06	0,06	0,09	0,09	0,05	0,06
Formazione professionale ed altri servizi relativi all'istruzione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	0,00	0,02	0,02	0,03	0,01	0,00	0,01
Biblioteche, musei e pinacoteche	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01
Turismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel campo dei trasporti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	0,04	0,06	0,06	0,07	0,09	0,12	0,07
Viabilità	0,03	0,06	0,06	0,07	0,09	0,12	0,07

(segue)

TAB. 5.D - SEGUE

IMPEGNI LAZIO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media
Funzioni nel campo della tutela ambientale							0,02
Servizi di tutela e valorizzazione ambientale	0,01	0,01	0,01	0,04	0,03	0,02	0,01
Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Servizi di protezione civile	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01
Funzioni nel settore sociale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sanità	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Agricoltura	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
Industria, commercio e artigianato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
TOTALE	0,09	0,19	0,18	0,30	0,29	0,23	0,21

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati di bilancio consuntivo e PIL dell'Istituto Tagliacarne

APPENDICE

Nelle seguenti tabelle sono riportati i valori pro capite (2003) in euro del totale entrate al netto del titolo V, del totale delle spese correnti e in conto capitale dei Comuni del Lazio ad eccezione dei Comuni i cui bilanci non sono presenti nel *database* del Ministero dell'Interno, che sono: Anzio, Bellegra, Campagnano di Roma, Celleno, Fontechiari, Ladispoli, Magliano Romano, Pontinia, Riofreddo, Rocca di Cave, Roccagiovine, Turania e Vallepietra.

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TITOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI PER FASCE DI POPOLAZIONE (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Valori pro capite 2003	Comuni sotto i 2.000 ab.	Comuni tra 2.000 e 5.000 ab.	Comuni tra 5.000 e 10.000 ab.	Comuni tra 10.000 e 20.000 ab.	Comuni tra 20.000 e 50.000 ab.	Comuni sopra i 50.000 ab.
POPOLAZIONE RESIDENTE MEDIA	987	3.238	7.112	14.127	31.584	339.114
ICI	111	110	175	160	175	223
Addizionale IRPEF	29	36	53	59	74	92
Totale entrate tributarie	281	267	365	380	383	459
TOTALE ENTRATE AL NETTO DEL TITOLO V	2.276	1.212	1.219	1.085	1.104	1.440
Funzioni di istruzione pubblica	68	57	58	62	68	88
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	80	57	41	37	39	90
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	217	144	144	162	162	181
Funzioni nel settore sociale	65	54	56	70	91	96
Totale spese correnti	944	617	609	651	647	799
TOTALE SPESE C/CAP	1.117	446	467	283	273	385

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TITOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI CON MENO DI 2.000 ABITANTI (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
Acquafondata	290	133	0	0	262	2.024	28	181	229	35	1.257	256
Acuto	1.859	91	0	0	304	1.285	39	50	191	42	619	663
Alvito	1.235	99	60	0	254	1.069	62	135	106	42	636	319
Belmonte Castello	781	35	0	0	86	924	86	64	93	28	606	224
Campoli Appennino	1.790	78	0	0	140	2.298	74	84	133	22	572	1.622
Casalattico	654	72	0	0	143	1.280	49	108	121	85	835	17
Castelnuovo Parano	883	72	0	0	151	910	94	76	119	9	585	172
Colfelice	1.835	87	0	0	132	1.476	62	83	39	49	564	837
Colle San Magno	818	31	0	0	92	1.358	90	47	61	50	662	543
Colleparado	919	69	70	0	244	1.449	89	47	166	38	786	499
Coreno Ausonio	1.723	94	72	0	256	818	50	56	72	12	553	164
Falvaterra	610	106	137	0	406	1.533	42	86	88	62	630	776
Filetino	588	365	0	0	807	2.074	42	86	586	23	1.409	113
Fontechiari	1.302	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gallinaro	1.235	99	60	0	254	1.069	62	135	106	42	636	319
Guarcino	1.650	85	0	0	199	1.233	32	58	225	18	667	110
Pastena	1.677	70	67	0	202	2.607	62	76	53	40	589	1.858
Pescosolido	1.625	65	0	0	156	1.727	74	58	100	19	544	1.009
Picinisco	1.205	173	0	0	311	1.239	62	81	79	53	772	255

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEQUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
Posta Fibreno	1.286	98	0	0	198	1.599	25	34	336	38	777	749
Rocca d'Arce	1.008	62	0	0	124	2.248	60	188	89	14	774	1.264
San Biagio Saraceno	373	62	0	0	226	3.506	93	119	75	62	1.065	2.225
Sant'Ambrogio sul G.	982	52	66	59	190	661	55	36	67	30	470	81
Sant'Andrea del G.	1.600	49	59	0	183	846	59	68	54	62	504	212
Sant'Apollinare	1.949	93	0	0	198	1.063	69	46	75	35	623	342
Santopadre	1.617	38	0	0	120	1.525	148	73	112	18	698	724
Settefrati	855	48	56	0	161	1.469	77	86	85	14	709	556
Terelle	582	30	29	0	113	1.003	27	154	67	93	754	96
Torre Cajetani	1.320	76	0	0	178	1.221	81	22	152	68	608	441
Trevi nel Lazio	1.907	262	70	0	443	1.447	71	53	264	15	736	459
Trivigliano	1.475	66	0	0	177	1.240	80	46	125	8	567	452
Vallemaio	1.031	47	48	0	184	940	92	64	84	42	525	270
Vallerotonda	1.854	138	0	0	219	985	70	92	93	28	625	130
Vicalvi	828	87	0	0	180	950	67	49	92	10	673	83
Villa Latina	1.255	116	0	0	213	1.621	24	112	96	7	866	331
Villa Santo Stefano	1.775	62	0	0	137	839	37	63	76	37	516	244
Vitricuso	423	117	0	0	217	1.333	120	86	128	148	941	102
Media	1.211	90	21	0	212	1.375	64	78	125	38	685	500

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI LATINA												
Bassiano	1.654	108	62	310	2.007	65	39	180	54	722	1.194	
Campodimele	721	64	66	233	1.602	150	17	196	22	1.083	224	
Prossedi	1.254	68	71	278	844	67	67	120	38	717	58	
Rocca Massima	1.091	67	71	309	1.107	96	37	170	11	726	194	
Roccasecca dei Volsci	1.181	0	0	268	939	82	59	104	34	746	60	
Ventotene	679	367	0	717	9.108	42	627	1.120	353	3.288	5.493	
Media	1.097	112	45	353	2.601	84	141	315	85	1.213	1.204	
PROVINCIA DI RIETI												
Accumoli	726	138	0	291	1.962	58	110	369	38	1.089	797	
Ascrea	284	137	72	428	1.615	36	156	359	36	1.178	214	
Belmonte in Sabina	623	103	76	338	1.367	138	81	271	43	899	266	
Borbona	704	136	0	313	1.651	87	63	314	35	928	697	
Borgo Velino	942	129	0	248	1.098	121	38	172	44	818	125	
Cantalupo in Sabina	1.654	67	0	195	762	90	43	168	21	641	37	
Casaprota	693	78	0	161	2.354	48	41	252	30	802	1.420	
Casperia	1.081	80	98	313	1.038	77	56	300	9	790	234	
Castel di Tora	110	253	247	920	4.552	222	390	549	112	3.323	553	
Castel Sant'Angelo	1.254	127	87	363	1.421	81	152	207	60	944	291	
Castelnuovo di Farfa	953	85	88	303	1.845	54	47	213	27	742	970	

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEQUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI RIETI												
Cittareale	456	138	0	0	225	4.143	113	284	274	161	1.637	2.464
Collalto Sabino	512	88	0	0	302	2.345	43	30	374	66	1.046	1.114
Colle di Tora	395	71	0	0	258	2.879	66	41	239	48	956	1.723
Collegiove	165	358	0	0	575	2.940	20	43	581	29	2.230	378
Collevecchio	1.500	71	65	0	250	1.228	57	16	159	36	725	396
Colli sul Velino	509	89	0	0	289	1.595	50	92	247	47	886	504
Concerviano	368	75	64	0	250	6.346	76	96	131	2	964	5.051
Configni	720	63	0	0	157	1.797	29	83	206	20	872	752
Cottanello	555	47	83	0	194	3.161	149	194	403	50	1.765	1.060
Fiamignano	1.584	74	0	0	197	1.945	123	68	150	75	807	971
Frasso Sabino	633	78	84	0	239	1.265	127	49	175	32	937	161
Greccio	1.486	149	0	0	244	2.434	88	62	176	138	944	1.343
Labro	365	160	79	0	463	1.619	12	113	302	25	1.147	280
Longone Sabino	685	76	68	0	259	1.327	92	38	156	14	718	460
Marcatelli	121	96	0	0	265	3.712	0	286	262	297	2.348	863
Micigliano	142	261	82	0	966	12.059	223	268	923	255	3.188	8.166
Mompeo	569	154	0	0	369	2.976	79	79	225	29	999	1.864
Montasola	365	101	60	0	249	2.401	23	107	344	36	1.574	525
Monte San Giovanni	748	83	79	0	266	1.562	140	86	173	75	976	433
Montebuono	938	66	65	0	240	1.642	37	49	268	17	791	881

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI RIETI												
Monteleone Sabina	1.244	88	0	271	1.127	75	41	192	17	783	143	
Montenero Sabino	343	51	0	120	1.307	85	90	164	48	1.053	94	
Morro Reattino	374	75	0	188	1.231	97	81	249	3	927	68	
Nespolo	242	153	80	565	2.629	18	197	361	15	1.469	836	
Orvinio	441	100	0	305	3.788	102	76	252	16	1.223	2.280	
Paganico Sabino	194	186	0	529	4.419	25	281	429	215	1.796	2.220	
Petrella Salto	1.339	108	0	152	1.797	102	83	257	51	880	816	
Poggio Catino	1.265	112	86	340	1.211	61	35	227	92	735	392	
Poggio San Lorenzo	529	95	87	308	1.505	40	53	223	22	825	507	
Posta	816	106	0	228	1.701	100	86	209	31	916	645	
Pozzaglia Sabina	390	83	0	283	2.454	62	55	544	22	1.326	681	
Rivodutri	1.266	150	95	398	1.078	65	34	185	40	724	252	
Rocca Simbalda	858	144	79	423	2.073	116	126	252	43	1.158	691	
Roccantica	634	78	74	285	2.977	79	33	229	27	831	2.041	
Salisano	558	148	0	245	4.046	118	34	184	481	1.439	2.440	
Selci	1.025	68	74	268	1.225	97	19	228	25	827	309	
Stimigliano	1.866	68	0	149	861	41	38	206	18	593	147	
Tarano	1.290	51	0	177	1.094	108	20	166	37	618	414	
Toffia	927	53	58	206	1.123	55	76	130	19	719	268	
Torri in Sabina	1.201	81	73	258	1.405	109	25	274	22	932	441	

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI RIETI												
Torricella in Sabina	1.255	130	76	361	1.231	55	58	283	30	700	924	
Vacone	250	69	0	240	2.337	42	38	215	49	1.061	1.061	
Varco Sabino	251	71	0	330	2.633	122	104	430	75	1.428	1.069	
Media	748	109	40	310	2.302	80	92	275	61	1.123	995	
PROVINCIA DI ROMA												
Affile	1.688	101	71	293	864	66	43	159	88	647	154	
Agosta	1.650	145	0	243	1.827	88	101	158	27	612	1.071	
Anticoli Corrado	932	111	81	388	2.380	95	59	274	38	992	961	
Arcinazzo Romano	1.420	278	73	500	2.426	53	53	334	38	899	1.386	
Arsoli	1.545	117	0	337	2.593	85	49	171	32	760	1.462	
Camerata Nuova	487	152	0	255	1.247	77	51	233	75	830	314	
Canterano	401	84	0	240	6.879	57	82	162	3	1.074	5.436	
Capranica Prenestina	343	0	0	383	7.822	7	79	435	19	1.498	5.737	
Casape	788	83	0	151	1.929	65	32	162	44	643	1.127	
Castel San Pietro	757	86	66	247	2.872	85	39	129	10	765	1.907	
Cerreto Laziale	1.062	95	0	265	5.374	74	50	171	42	640	4.551	
Cervara di Roma	499	301	0	518	4.374	88	46	319	30	1.203	2.852	
Ciciliano	1.173	102	0	329	3.173	64	41	247	29	726	2.347	
Cineto Romano	639	162	0	362	2.190	52	88	274	53	964	1.075	

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEQUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI ROMA												
Civitella San Paolo	1.590	155	84	340	1.053	66	33	154	33	543	466	
Filacciano	505	120	0	213	3.206	41	36	182	53	690	2.362	
Gavignano	1.799	107	0	276	1.471	97	33	146	32	610	769	
Gerano	1.201	80	30	247	5.320	53	56	145	37	658	2.892	
Gorga	752	64	0	278	4.040	51	44	170	2.284	3.317	1.049	
Jenne	476	96	0	198	5.283	0	56	291	23	1.115	3.891	
Licenza	949	47	78	233	2.580	55	77	205	37	942	1.404	
Mandela	791	120	0	390	3.279	55	50	167	55	773	2.446	
Marano Equo	795	113	0	361	1.997	71	57	265	36	797	1.165	
Monteflavio	1.393	94	81	283	1.120	23	21	174	21	581	459	
Montelanico	1.960	69	74	229	1.259	54	31	208	39	701	345	
Nazzano	1.258	185	0	295	3.295	88	44	221	40	807	2.257	
Nemi	1.892	212	112	532	2.243	58	86	338	183	1.117	1.055	
Nerola	1.448	152	0	313	1.780	77	50	207	54	679	967	
Percille	261	49	0	160	4.483	23	95	163	74	1.368	2.709	
Pisoniano	728	138	0	392	2.106	51	46	203	105	972	981	
Ponzano Romano	1.076	140	0	220	1.578	80	17	247	13	782	597	
Rocca Canterano	239	105	0	306	9.218	138	134	241	169	1.673	7.122	
Rocca Santo Stefano	987	44	0	205	1.306	50	55	144	36	614	596	
Roiate	788	93	78	239	1.892	44	95	172	17	713	1.160	

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI ROMA												
Roviano	1.384	120	0	0	214	1.688	63	33	161	38	628	985
Sambuci	895	51	0	0	191	2.811	38	78	160	31	729	1.911
San Gregorio da Sassola	1.434	87	0	0	186	2.162	57	30	149	40	808	1.043
Saracinesco	160	234	0	0	435	8.882	26	691	446	52	2.579	6.067
Torrta Tiberina	983	210	0	0	275	2.214	47	71	183	26	832	1.094
Vallinfreda	296	209	86	0	464	2.547	41	59	261	42	1.216	1.113
Vivaro Romano	216	85	0	0	323	9.072	36	51	450	61	1.375	6.753
Media	967	122	22	0	300	3.264	59	72	222	101	972	2.050
PROVINCIA DI VITERBO												
Arlena di Castro	863	94	0	0	187	880	32	60	186	24	562	270
Barbarano Romano	983	118	0	0	271	3.289	71	35	323	30	1.253	832
Bassano in Teverina	1.200	157	83	0	368	1.623	44	52	146	9	593	787
Bomarzo	1.645	123	79	0	306	749	30	43	168	15	582	67
Calcata	884	175	79	0	365	1.377	36	44	176	32	742	508
Capodimonte	1.711	199	0	0	310	1.450	16	51	223	36	712	626
Carbognano	1.966	125	73	0	299	975	43	31	153	51	592	291
Cellere	1.240	118	0	0	250	3.218	38	90	173	23	830	2.046
Civitella d'Agliano	1.734	93	0	0	244	1.124	65	42	181	91	731	255
Farnese	1.712	109	0	0	220	2.008	26	21	156	36	873	423

(segue)

COMUNI CON MENO DI 2.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI VITERBO												
Gradoli	1.496	124	0	0	227	1.776	74	44	165	33	649	993
Latera	991	243	0	0	374	1.668	61	34	210	101	938	479
Lubriano	940	148	0	0	244	1.761	78	48	142	25	704	919
Monte Romano	1.932	120	0	0	209	2.073	110	43	179	57	1.386	10
Onano	1.150	92	0	0	191	2.299	67	57	184	5	650	1.497
Proceno	628	146	0	0	259	1.468	130	32	221	45	859	213
Tessennano	399	117	58	0	316	1.168	92	63	248	23	866	187
Villa San Giovanni	1.157	104	0	0	218	1.480	41	20	194	60	605	341
Media	1.257	133	21	0	270	1.688	59	45	190	39	785	597

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TITOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
Amaseno	4.246	60	0	0	220	1.315	61	60	105	26	461	646
Amara	2.422	86	0	0	187	1.161	48	91	96	19	479	560
Atina	4.533	160	71	332	332	1.204	69	58	119	68	839	165
Ausonia	2.551	90	59	266	266	856	57	66	99	31	498	194
Broccostella	2.685	213	0	290	290	1.150	54	53	97	10	444	343
Casalvieri	3.174	93	0	169	169	940	78	68	59	15	478	284
Castelliri	3.568	102	0	213	213	1.202	75	23	244	36	551	543
Castrocielo	3.820	94	88	309	309	718	48	68	67	70	446	105
Esperia	4.103	52	0	110	110	768	68	124	75	17	502	183
Fontana Liri	3.137	85	106	301	301	1.603	61	98	89	653	1.144	253
Fumone	2.148	59	51	211	211	800	70	45	142	37	562	148
Giuliano di Roma	2.368	78	0	154	154	1.641	90	44	56	53	557	917
Morolo	3.133	87	76	262	262	1.285	65	32	104	32	514	741
Patrica	2.960	251	30	427	427	1.030	65	45	161	68	610	332
Pico	3.150	45	72	164	164	1.005	68	53	32	19	390	452
Piglio	4.697	84	77	282	282	802	65	42	165	32	571	127
Pignataro Interamna	2.450	79	65	243	243	1.354	65	164	174	92	1.055	243
Pofi	4.459	61	0	140	140	613	43	68	83	16	429	76

(segue)

COMUNI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
San Donato Val di Comino	2.180	71	0	231	916	77	106	145	45	659	168	
San Giorgio a Liri	3.112	100	0	296	2.072	57	96	125	110	706	1.239	
San Giovanni Incarico	3.660	70	77	214	1.026	34	90	101	52	491	401	
San Vittore del Lazio	2.711	84	66	205	673	42	89	65	66	509	57	
Serrone	2.977	104	75	296	774	47	44	175	74	614	41	
Sgurgola	2.584	67	0	152	1.389	28	83	133	46	520	540	
Strangolagalli	2.520	79	55	214	957	41	103	80	20	554	221	
Supino	4.917	83	79	244	1.362	61	79	107	29	461	771	
Torrice	4.390	83	87	271	903	77	140	96	29	530	280	
Vallecorsa	3.045	79	0	150	796	46	48	83	46	526	120	
Vico nel Lazio	2.202	44	58	154	1.043	44	55	124	30	454	495	
Villa Santa Lucia	2.694	81	75	239	983	21	66	88	33	460	445	
Media	3.220	91	42	231	1.078	57	73	110	62	567	370	
PROVINCIA DI LATINA												
Castelforte	4.522	112	0	209	1.391	18	63	83	31	606	648	
Lenola	4.132	96	67	244	663	55	46	80	80	514	78	
Maenza	3.047	61	58	228	877	53	44	108	26	455	324	
Norma	3.923	138	0	258	932	42	13	104	92	533	396	
Ponza	3.407	318	0	567	2.391	38	29	372	65	1.052	124	

(segue)

COMUNI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI LATINA												
Roccagorga	4.449	32	60	190	1.345	46	35	74	30	701	561	
Sperlonga	3.517	186	0	440	2.636	52	68	277	99	1.009	1.187	
Spigno Saturnia	2.771	84	0	205	818	43	43	69	43	543	186	
Media	3.721	128	23	293	1.381	43	42	146	58	677	438	
PROVINCIA DI RIETI												
Amatrice	2.800	171	0	374	2.149	93	211	296	54	1.139	847	
Antrodoto	2.833	107	0	224	1.751	79	40	200	52	816	841	
Borghose	4.548	92	72	300	1.328	98	55	204	16	655	287	
Cantalice	2.829	80	0	267	859	83	72	129	53	622	193	
Contigliano	3.406	99	0	215	1.000	70	72	139	59	661	242	
Forano	2.576	66	87	280	1.423	112	39	193	60	1.215	109	
Leonessa	2.668	180	0	276	1.614	112	249	129	62	992	671	
Magliano Sabina	3.775	83	85	307	1.570	57	80	141	112	717	765	
Montopoli di Sabina	3.794	94	0	199	1.760	80	39	146	19	520	410	
Pescorocchiano	2.543	59	0	242	1.510	155	55	244	30	731	654	
Poggio Bustone	2.155	80	0	263	1.266	61	64	143	19	577	609	
Poggio Moiano	2.587	102	82	303	1.508	52	36	197	48	687	693	
Poggio Nativo	2.089	96	0	197	1.317	134	49	187	22	630	540	
Scandriglia	2.603	95	0	300	880	57	45	179	23	532	204	
Media	2.943	100	23	268	1.424	89	79	180	45	749	505	

(segue)

COMUNI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF	Totale entrate tributarie	Totale entrate nette del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI ROMA												
Allumiere	4.171	88	80	269	1.418	72	32	192	48	921	420	
Canale Monterano	3.459	113	0	219	1.344	58	39	197	49	601	667	
Carpineto Romano	4.956	63	78	257	1.313	23	73	122	65	653	531	
Colonna	3.464	214	88	494	1.010	89	19	166	45	645	253	
Galliciano nel Lazio	4.952	88	0	238	935	69	21	86	43	524	263	
Labico	4.271	124	65	303	1.071	61	15	145	40	491	435	
Mazzano Romano	2.575	138	0	252	1.525	96	41	154	37	574	605	
Montelibretti	4.871	89	79	252	768	39	44	155	43	481	245	
Montorio Romano	2.026	91	65	274	1.075	39	44	194	30	543	413	
Moricone	2.434	92	65	276	1.049	42	62	131	134	640	332	
Poli	2.214	88	0	376	1.846	61	31	179	43	601	1.155	
San Polo dei Cavalieri	2.413	138	0	256	1.028	25	17	173	32	539	384	
San Vito Romano	3.317	112	69	318	1.443	62	18	147	298	829	460	
Sant'Angelo Romano	3.345	109	80	250	1.785	57	0	150	0	529	1.165	
Sant'Oreste	3.540	93	0	181	1.465	46	18	176	65	772	598	
Trevignano Romano	4.923	274	129	565	1.536	74	35	219	38	753	563	
Vicovaro	3.819	46	81	220	1.124	57	17	148	36	539	551	
Media	3.574	115	52	294	1.278	57	31	161	62	626	532	

(segue)

COMUNI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI VITERBO												
Bagnoregio	3.809	144	0	0	242	2.972	47	100	167	23	658	2.158
Bassano Romano	4.448	180	0	0	364	783	42	54	125	35	534	138
Blera	3.199	95	0	0	212	1.486	39	55	167	27	554	789
Bolsena	4.143	242	80	0	457	1.698	46	51	222	80	748	746
Canepina	3.105	128	0	0	201	1.484	36	36	145	211	681	666
Castel Sant'Elia	2.240	117	106	0	303	886	34	25	136	32	519	274
Castiglione in Teverina	2.303	135	0	0	284	1.136	51	33	100	16	495	550
Corchiano	3.477	142	0	0	318	927	44	36	169	37	582	229
Faleria	2.073	101	72	0	291	1.930	56	32	139	27	500	1.294
Gallese	2.851	117	83	0	307	802	56	41	133	32	550	120
Graffignano	2.290	121	0	0	188	1.538	37	72	173	16	928	427
Grotte di Castro	2.916	98	90	0	384	1.122	39	37	161	35	602	397
Ischia di Castro	2.452	108	0	0	203	943	37	59	129	28	544	222
Marta	3.477	143	0	0	270	1.048	23	55	218	37	626	336
Monterosi	2.585	152	83	0	329	693	42	42	166	21	518	100
Oriolo Romano	3.150	129	0	0	301	798	54	26	95	57	476	242
Piansano	2.237	112	0	0	177	679	25	58	127	28	514	99
San Lorenzo Nuovo	2.115	120	82	0	330	1.249	68	46	187	29	645	467
Valentano	2.992	144	0	0	215	863	28	34	171	36	509	253

(segue)

COMUNI TRA 2.000 E 5.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI VITERBO												
Vallerano	2.546	145	0	0	312	1.009	56	56	118	45	578	253
Vasanello	3.988	97	0	0	272	807	48	27	121	35	470	163
Veiano	2.141	138	0	0	313	893	61	28	211	24	565	182
Vignanello	4.702	86	0	0	189	627	40	31	135	45	469	54
Vitorchiano	3.545	143	86	86	331	1.276	38	94	122	22	554	664
Media	3.033	131	28	28	283	1.152	44	47	152	41	576	451

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TIPOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI TRA 5.000 E 10.000 ABITANTI (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
Aquino	5.378	89	80	238	584	52	43	76	32	423	104	
Arce	6.002	74	0	165	1.161	50	53	74	23	445	581	
Arpino	7.681	94	84	361	898	66	77	78	29	605	173	
Boville Ernica	8.947	90	0	187	680	92	34	99	30	429	157	
Castro dei Volsci	5.034	47	78	212	995	43	91	72	25	475	469	
Ceprano	8.633	104	0	205	1.133	52	93	83	86	713	342	
Cervaro	7.462	97	0	260	761	38	39	83	27	409	229	
Fiuggi	9.032	203	97	507	5.995	108	127	355	141	1.323	4.089	
Monte San Giovanni	7.801	126	74	244	1.079	72	43	97	54	468	502	
Palliano	7.801	126	74	244	1.079	72	43	97	54	468	502	
Piedimonte San Germano	5.250	194	0	509	899	23	38	104	92	610	299	
Ripi	5.326	73	78	265	760	42	72	134	65	524	180	
Roccasecca	7.537	101	84	273	1.245	51	75	59	25	501	594	
Sant'Elia Fiumerapido	6.317	88	73	264	759	69	51	85	101	549	139	
Media	7.014	107	52	281	1.288	59	63	107	56	567	597	

(segue)

COMUNI TRA 5.000 E 10.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI LATINA												
Itri	9.007	134	67	310	901	49	22	102	69	516	292	
Monte San Biagio	6.073	84	51	217	539	48	42	74	14	367	129	
San Felice Circeo	8.154	404	75	732	1.511	44	38	255	67	912	523	
Santi Cosma e Damiano	6.567	130	60	291	829	0	0	0	0	493	256	
Sermoneta	6.782	180	88	362	824	45	30	92	46	479	301	
Sonnino	7.047	37	65	177	673	54	24	76	25	386	225	
Media	7.272	162	68	348	880	40	26	100	37	526	288	
PROVINCIA DI RIETI												
Cittaducale	6.674	143	113	359	1.088	65	80	202	39	698	316	
Poggio Mirteto	5.362	105	0	233	1.211	76	41	162	103	682	283	
Media	6.018	124	56	296	1.149	71	60	182	71	690	299	
PROVINCIA DI ROMA												
Capena	6.431	254	0	414	1.350	74	11	170	44	733	511	
Castel Gandolfo	8.539	137	117	458	1.165	69	49	185	50	617	392	
Castel Madama	7.020	154	0	257	2.481	52	21	139	43	558	797	
Castelnuovo di Porto	7.661	209	0	492	1.139	106	19	171	37	681	311	
Cave	9.860	99	0	289	864	62	32	164	40	516	237	
Fiano Romano	8.565	271	131	551	1.734	87	38	211	89	967	606	

(segue)

COMUNI TRA 5.000 E 10.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI ROMA												
Genazzano	5.470	85	80	333	1.415	58	40	180	14	564	665	
Manziana	6.092	255	0	467	1.348	61	50	167	22	708	374	
Marcellina	5.698	84	0	242	971	27	16	161	82	483	427	
Monte Porzio Catone	8.372	287	0	436	940	80	26	124	241	682	103	
Montecompatri	9.709	202	87	481	940	60	14	168	51	564	264	
Morlupo	7.385	216	104	456	1.195	74	26	149	68	584	501	
Olevano Romano	6.475	100	0	254	880	41	28	135	28	473	310	
Riano	6.918	142	109	358	765	86	13	155	33	505	143	
Rignano Flaminio	6.938	180	117	395	1.159	65	19	151	131	598	516	
Sacrofano	6.239	199	105	480	1.005	66	11	180	47	539	261	
Segni	8.866	90	34	218	1.344	49	26	177	56	589	666	
Subiaco	9.177	170	86	396	1.694	69	48	166	73	638	810	
Tolfa	5.064	133	76	304	1.938	66	20	223	50	953	897	
Media	7.394	172	55	383	1.280	66	27	167	63	629	463	
PROVINCIA DI VITERBO												
Acquapendente	5.768	148	93	372	1.318	55	41	186	40	671	143	
Canino	5.138	114	72	306	794	47	39	159	32	553	175	
Capranica	5.752	127	92	364	821	40	28	145	71	542	219	
Caprarola	5.263	145	0	347	951	43	28	169	83	628	213	

(segue)

COMUNI TRA 5.000 E 10.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI Addizionale IRPEF	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap	
PROVINCIA DI VITERBO											
Fabbrica di Roma	7.007	209	0	292	831	30	65	127	32	512	216
Montalto di Castro	7.696	1.610	0	1.804	4.571	118	105	388	89	1.377	3.331
Nepi	7.917	153	0	332	1.010	58	45	116	26	506	199
Orte	8.099	124	0	378	1.047	56	43	170	43	861	109
Ronciglione	8.133	177	96	391	847	30	28	176	45	521	222
Soriano nel Cimino	8.354	122	81	316	1.042	53	40	151	78	623	269
Sutri	5.482	187	0	250	610	42	26	115	41	466	67
Tuscania	7.998	156	76	318	826	42	45	93	39	564	106
Media	6.884	273	42	456	1.222	51	44	166	52	652	439

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TITOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI TRA 10.000 E 20.000 ABITANTI (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
Isola del Liri	12.548	132	98	368	892	47	38	93	53	534	261	
Ponteconvo	13.241	78	78	256	949	58	51	90	51	479	367	
Veroli	19.932	73	70	252	816	81	34	138	36	462	295	
Media	15.240	94	82	292	886	62	41	107	47	492	308	
PROVINCIA DI LATINA												
Cori	10.682	98	82	293	1.283	55	48	117	53	623	385	
Minturno	18.084	129	82	355	833	52	70	141	53	566	186	
Priverno	13.681	73	0	199	871	69	34	83	82	601	175	
Sabaudia	16.715	404	88	669	1.606	57	28	200	86	996	275	
Media	14.791	176	63	379	1.148	59	45	135	69	697	255	
PROVINCIA DI RIETI												
Fara in Sabina	11.466	101	77	277	989	63	21	187	88	658	209	
Media	11.466	101	77	277	989	63	21	187	88	658	209	
PROVINCIA DI ROMA												
Anguillara Sabazia	15.848	151	90	396	1.096	74	44	181	70	650	293	
Ariccia	18.844	213	0	473	1.166	57	27	241	63	849	217	
Artena	11.888	68	0	247	1.386	60	23	173	50	509	726	

(segue)

COMUNI TRA 10.000 E 20.000 ABITANTI - SEQUE

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni sociali e sanitarie	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI ROMA												
Bracciano	14.983	163	110	417	1.262	95	25	135	63	729	277	
Formello	10.265	210	80	491	834	46	32	150	50	555	163	
Grottaferrata	19.004	266	130	545	1.252	79	19	207	81	692	420	
Lanuvio	10.540	161	0	347	1.299	72	49	160	77	769	284	
Lariano	10.846	79	61	304	822	55	28	193	35	523	159	
Mentana	17.220	129	0	242	1.195	86	28	212	54	742	189	
Palestrina	17.783	162	92	423	1.054	68	37	111	38	553	426	
Palombara Sabina	10.971	100	77	427	778	67	15	174	57	593	98	
Rocca di Papa	13.665	128	0	419	1.043	53	49	139	77	607	173	
Rocca Priora	10.516	169	0	413	723	65	27	97	28	520	104	
San Cesareo	10.545	133	69	311	648	60	32	102	30	468	107	
Santa Marinella	16.376	424	0	585	1.279	51	67	351	81	991	203	
Valmontone	13.266	146	71	331	2.031	63	42	108	36	563	1.252	
Zagarolo	13.866	118	78	334	965	81	34	138	69	550	321	
Media	13.907	166	51	394	1.108	67	34	169	56	639	318	
PROVINCIA DI VITERBO												
Civita Castellana	15.931	146	0	362	1.156	61	25	163	79	784	180	
Montefiascone	12.847	144	92	349	1.116	45	49	162	225	827	126	
Tarquinia	15.818	338	89	593	1.147	54	51	285	116	824	200	
Vetralla	12.313	116	100	353	963	34	35	163	139	663	131	
Media	14.227	186	70	414	1.095	48	40	193	140	774	159	

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TIPOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI TRA 20.000 E 50.000 ABITANTI (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI FROSINONE												
Alatri	27.849	75	76	195	808	93	25	168	170	666	112	
Anagni	20.243	148	0	261	1.217	71	26	150	41	561	549	
Cassino	32.714	153	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ceccano	22.431	111	0	213	836	60	30	142	92	626	127	
Ferentino	20.318	157	90	382	1.062	52	60	180	88	658	17	
Frosinone	47.661	168	129	512	1.245	56	39	188	183	783	346	
Sora	26.574	138	90	390	1.071	67	53	221	82	666	237	
Media	28.256	136	55	279	891	57	33	150	94	566	198	
PROVINCIA DI LATINA												
Cisterna di Latina	32.844	145	72	355	1.125	41	53	140	70	582	370	
Fondi	34.493	146	55	323	1.127	60	20	145	74	554	414	
Formia	36.257	197	0	450	1.339	43	61	158	127	649	502	
Gaeta	20.683	203	110	528	1.318	45	77	249	161	904	71	
Sezze	22.651	65	60	244	1.044	50	7	96	98	489	374	
Terracina	41.997	272	76	510	2.056	46	52	219	55	673	520	
Media	31.488	171	62	402	1.335	47	45	168	98	642	375	

(segue)

COMUNI TRA 20.000 E 50.000 ABITANTI - SEGUE

Comune	Popolazione residente	ICI Addizionale IRPEF	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni di campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI RIETI										
Rieti	46.515	129	538	1.244	58	97	178	152	862	186
Media	46.515	129	538	1.244	58	97	178	152	862	186
PROVINCIA DI ROMA										
Albano Laziale	36.587	106	425	1.269	78	41	173	68	677	522
Ardea	30.472	82	525	849	120	25	207	54	702	114
Cerveteri	29.816	93	517	1.041	96	45	264	41	661	222
Ciampino	38.011	118	440	1.001	80	28	161	113	643	262
Colleferro	21.262	110	339	873	84	36	150	52	637	142
Fonte Nuova	23.772	0	204	804	74	11	151	59	574	89
Frascati	20.820	91	641	1.992	76	48	200	131	912	758
Genzano di Roma	22.318	105	385	1.250	86	31	203	99	849	246
Marino	36.708	114	408	950	64	51	161	51	573	99
Monterotondo	35.381	96	375	939	91	21	40	121	594	264
Nettuno	43.474	0	344	1.136	89	38	128	81	625	244
Tivoli	49.328	200	445	1.107	80	50	137	102	702	314
Media	32.329	196	421	1.101	85	35	165	81	679	273

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

TOTALE ENTRATE (AL NETTO DEL TITOLO V), TOTALE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI LAZIALI CON PIÙ DI 50.000 ABITANTI (VALORI PRO CAPITE - ANNO 2003)

Comune	Popolazione residente	ICI	IRPEF	IRPEF Addizionale	Totale entrate tributarie	Totale entrate al netto del titolo V	Funzioni di istruzione pubblica	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel settore sociale	Totale spese correnti	Totale spese c/cap
PROVINCIA DI LATINA												
Aprilia	60.838	139	82	310	1.048	44	28	137	18	452	90	
Latina	110.025	182	125	500	1.646	71	104	190	122	789	535	
Media	85.432	161	103	405	1.347	58	66	164	70	621	312	
PROVINCIA DI ROMA												
Civitavecchia	51.392	227	116	393	1.816	91	54	181	82	921	666	
Fiumicino	55.584	250	76	471	1.391	136	115	184	133	914	203	
Guidonia Montecelio	71.354	152	0	222	815	75	32	128	103	594	337	
Pomezia	50.750	321	90	635	1.328	97	35	262	66	722	497	
Roma	2.542.003	368	203	663	2.493	157	288	118	164	1.171	722	
Velletri	50.036	170	0	428	1.123	68	100	238	65	829	180	
Media	470.187	248	81	469	1.495	104	104	185	102	858	434	
PROVINCIA DI VITERBO												
Viterbo	60.041	202	135	513	1.302	49	56	190	115	803	231	
Media	60.041	202	135	513	1.302	49	56	190	115	803	231	

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

PARTE QUARTA

Focus

6.

La Regione Lazio e l'Europa Un'analisi comparata a livello regionale

di G. Eusepi, A. Cepparulo, F. Verrecchia

6.1 La transizione del ruolo delle Regioni nel panorama europeo

Benché sin dalle origini dell'europeismo fosse emersa l'idea di un'Europa come unione di regioni e non di Stati e nonostante una matrice regionale trapeli dagli stessi trattati, solo con il tempo il ruolo delle regioni è divenuto significativo. In sede di definizione del nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione, infatti, si promuove la partecipazione delle regioni e, più in generale, degli enti locali, in sede di programmazione e attuazione dei programmi nazionali, al fine di un più rapido raggiungimento degli obiettivi, per motivi:

- di ordine organizzativo: nel porre in atto l'agenda relativa alla crescita e all'occupazione, gli attori regionali hanno generalmente una migliore conoscenza dello stato generale e dispongono di esperienza acquisita nell'applicare sistemi di monitoraggio e valutazione;
- di ordine tematico: alta occupazione, bassa disoccupazione, crescita economica e inclusione sociale.

La complementarità tra la politica regionale, prevalentemente di carattere solidaristico, e l'ambizioso obiettivo di fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza si traduce in un coerente utilizzo dei Fondi Strutturali.

Gli obiettivi dei due interventi appaiono vicendevolmente necessari. Secondo il commissario Hübner, infatti, la politica di coesione può essere proprio quell'incentivo finanziario, evidenziato da Kok nel suo rapporto (2004), per realizzare gli obiettivi, tenuto conto soprattutto del fatto che la politica regionale favorisce investimenti ad alto rendimento, con effetti sull'intera Europa, e che la politica di coesione è lo strumento che assicurerebbe la loro attuazione.

Questo comune sentimento insieme con l'allargamento dell'Unione ha fatto emergere il bisogno di una revisione delle priorità della politica regionale e di coesione, come indicato dal Consiglio europeo di primavera del 2005, messo in atto attraverso un lungo dibattito iniziato nel 2004.

La concentrazione degli sforzi sulle nuove priorità prevede una revisione degli obiettivi in materia di interventi strutturali, ovvero:

- convergenza: «Promuovere condizioni che favoriscano la crescita e fattori che portino a una convergenza reale per gli Stati membri e le regioni meno sviluppate»¹;
- competitività regionale e occupazione: «rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni nonché l'occupazione a livello regionale mediante un duplice approccio [...] programmi di sviluppo intesi ad aiutare le regioni ad anticipare e a promuovere il cambiamento economico mediante l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente [...] iniziative di adattamento della forza lavoro e di investimento nelle risorse umane»²;
- cooperazione territoriale europea: rafforzare «la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte a livello locale e regionale, la cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato e la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale».

Aspetto assai rilevante è poi il peso che tale politica è venuta ad assumere in termini di bilancio: per 308 miliardi di euro, il 35% del totale.

Il presente capitolo propone un'analisi regionale comparata sulla base degli indicatori presentati nel rapporto della Commissione al Consiglio Europeo di primavera del 2004, riguardante diverse aree: occupazione, innovazione e ricerca, riforme economiche, coesione sociale, ambiente ed infine situazione economica generale, usati per controllare i progressi via via compiuti dagli Stati membri da parte della Commissione. L'analisi proposta in questo capitolo mira a perseguire due obiettivi:

- osservare tendenze e prospettive della finanza regionale in Europa ed in particolare mostrare in modo dettagliato, sulla base delle risorse statistiche a disposizione (Eurostat - OECD 1999-2003), la situazione

¹ Inforegio, Nota sintetica 2006.

² Ibidem.

delle regioni dell'UE 15 rispetto ai 14 indicatori strutturali del Consiglio, usati a livello europeo per valutare i progressi compiuti dai diversi paesi e in questo caso per monitorare il miglior comportamento a livello regionale;

- determinare la posizione della Regione Lazio rispetto al contesto europeo, sulla base dei predetti indicatori, ed identificare l'insieme delle regioni che hanno caratteristiche simili.

L'analisi comparativa è stata svolta attraverso una metodologia bifase, con lo scopo di individuare effettive unità amministrative confrontabili, per poi passare ad un confronto di *performances* tra unità all'interno delle singole celle della griglia strutturale:

- classificazione «strutturale» delle unità regionali (eventuale riduzione delle variabili a priori);
- classificazione di «risultato» delle unità regionali (eventuale riduzione delle variabili a priori).

6.2 Un'analisi regionale comparata

Per procedere all'individuazione di regioni omogenee rispetto al Lazio è necessario osservare le caratteristiche delle regioni componenti l'Europa. L'analisi svolta considera le 213 regioni all'interno dell'Europa dei 15, ripartite per paese (tab. 6.1), sulla base dei dati (Eurostat, 2003³).

6.2.1 Analisi territoriale

In termini di ripartizione territoriale l'Italia ha un numero di regioni inferiore solo alla Germania (41), al Regno Unito (37) e alla Francia (26).

³ Tale scelta, in parte legata al fatto che i dati regionali sono generalmente disponibili con qualche anno di ritardo rispetto ai corrispettivi dati nazionali, permette di considerare dati consolidati (a meno delle variabili ritardatarie e.g. ESA95) garantendo, inoltre, analisi comparative basate sul medesimo periodo temporale di riferimento. Infine, nelle analisi si considerano, oltre alla dinamica, la struttura e composizione dei fenomeni osservati la cui posizione relativa non muta significativamente nel brevissimo periodo.

TAB. 6.1 - REGIONI, MACROREGIONI E NAZIONI (VALORI ASSOLUTI)

NUTSo Nazione	NUTS1 Macroregione	NUTS2 Regioni
Austria (At)	3	9
Belgio (Be)	3	11
Germania (De)	16	41
Danimarca (Dk)	1	1
Spagna (Es)	7	19
Finlandia (Fi)	2	5
Francia (Fr)	9	26
Grecia (Gr)	4	13
Irlanda (Ie)	1	2
Italia (It)	5	21
Lussemburgo (Lu)	1	1
Olanda (Nl)	4	12
Portogallo (Pt)	3	7
Svezia (Se)	1	8
Regno Unito (UK)	12	37
Unione Europea (15 paesi)	72	213

Fonte: Eurostat

Già dai primi dati raccolti emerge una forte variabilità entro cui individuare le unità subnazionali con caratteristiche vicine al Lazio. In particolare:

- la superficie regionale varia tra i 13 km² (in Spagna) e i 165.296 km² (in Svezia). La Regione Lazio è nona rispetto alle regioni italiane e al 39° posto nel *ranking* generale europeo, preceduta immediatamente da Easter Scotland (Regno Unito) e Oberbayern (D) e seguita da Steiermark (A) e Thüringen (D);
- la popolazione regionale varia dai 26.257 (in Finlandia) ai 11.226.147 (in Francia). Il Lazio è la terza regione italiana e decima europea in termini di popolazione, preceduto dalla Danimarca (regione Stato) e da Düsseldorf (D) e seguito dalla Sicilia e dalla Provence-Alpes-Côte d'Azur (F);

- la densità varia tra i 2,2 abitanti/km² della Francia ai 9.073 km² del Regno Unito. Il Lazio è al terzo posto rispetto all'Italia e al 59° posto rispetto alla realtà europea, preceduto da Leicestershire, Rutland and Northants (Regno Unito) e Detmold (D) e seguito da Reunion (F) e dalla Liguria.

Da una prima osservazione dei dati emergono le prime peculiarità del tessuto regionale europeo. Per esempio in base al fattore densità emerge la presenza tra le unità territoriali subnazionali (comparendo rispetto a questa dimensione ai primi posti del *ranking* europeo) di:

- *Regioni - Stato*, come: Danimarca e Lussemburgo;
- *Regioni - città capitale*: Regione di Bruxelles-Capitale/Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest (B);
- *Regioni - subsezioni di città capitale*: Inner London (Regno Unito);
- *Regioni - città*: ad esempio Colonia (Germania).

Questi aspetti peculiari del disegno amministrativo europeo sono fonte di problematicità, ad esempio nel caso in cui si voglia considerare come parametro, rispetto al quale determinare aree omogenee, la presenza nella regione della capitale nazionale, come nel caso del Lazio. La presenza di tali particolarità rappresenta un primo fattore/ostacolo da tenere in considerazione per la determinazione delle aree di omogeneità in vista di successive valutazioni economiche di maggiore profondità. L'analisi procederà analizzando e confrontando, per le 213 regioni, gli indicatori della *short list* sulla base di 11⁴ su 14 indicatori per varie ragioni: mancanza di dati regionali e dati a disposizione non corrispondenti a quanto richiesto dalla *short list*.

Inoltre, si è ritenuto sufficiente rappresentare il dato relativo al tasso di disoccupazione e occupazione, totale e femminile, in quanto il tasso maschile non differisce significativamente da quello complessivo.

⁴ Per alcuni indicatori: indice dei prezzi, popolazione a rischio di povertà, popolazione con età 20-24 con livello di istruzione almeno secondaria, investimenti del settore privato, dispersione regionale, si è ovviato all'assenza del dato relativo considerando, come rappresentativo, il dato nazionale (senza differenziazione di genere nei casi in cui era previsto). Nel caso della sezione Ambiente, non essendo disponibili per nessuno dei tre indicatori, dati regionali, si è omessa l'intera sezione dall'analisi.

TAB. 6.2 - DAI 14 INDICATORI DELLA SHORT LIST INDICATI AGLI 11 REALMENTE CONSIDERATI

14 Indicatori		11 Indicatori	
Background economico generale			
1.	PIL pro capite in PPS	1.	<i>PIL pro capite in PPS</i>
2.	Produttività per persona impiegata	2.	<i>Produttività per persona impiegata</i>
Occupazione			
3.1.	Tasso totale di occupazione	3.1.	<i>Tasso totale di occupazione</i>
3.2.	Tasso di occupazione – Donne	3.2.	<i>Tasso di occupazione – Donne</i>
3.3.	Tasso di occupazione – Uomini		
4.1.	Tasso totale di occupazione di lavoratori anziani	4.1.	<i>Tasso totale di occupazione di lavoratori anziani</i>
4.2.	Tasso totale di occupazione di lavoratori anziani – Donne	4.2.	<i>Tasso totale di occupazione di lavoratori anziani – Donne</i>
4.3.	Tasso totale di occupazione di lavoratori anziani – Uomini		
Innovazione e Ricerca			
5.	Spesa lorda in R&S (GERD)	5.	<i>Spesa lorda in R&S (GERD)</i>
6.1.	Livello di istruzione giovanile – Totale	6.1.	<i>Livello di istruzione giovanile - totale</i>
6.2.	Livello di istruzione giovanile – Donne		
6.3.	Livello di istruzione giovanile – Uomini		
Riforma economica			
7.	Livello comparativo dei prezzi	7.	<i>Livello comparativo dei prezzi</i>
8.	Investimenti imprenditoriali	8.	<i>Investimenti imprenditoriali</i>

(segue)

TAB. 6.2 - SEGUE

14 Indicatori		11 Indicatori	
Coesione sociale			
9.1.	Il tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – totale	9.1.	<i>Il tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – totale</i>
9.2.	Il tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – Donne		
9.3.	Il tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – Uomini		
10.1.	Dispersione dei tassi regionali di occupazione – Totale	10.1.	<i>Dispersione dei tassi regionali di occupazione – totale</i>
10.2.	Dispersione dei tassi regionali di occupazione – Donne		
10.3.	Dispersione dei tassi regionali di occupazione – Uomini		
11.1.	Tasso di disoccupazione totale di lungo periodo	11.1.	<i>Tasso di disoccupazione totale di lungo periodo</i>
11.2.	Tasso di disoccupazione di lungo periodo – Donne		
11.3.	Tasso di disoccupazione di lungo periodo – Uomini		
Ambiente			
12.	Emissioni totali di gas ad effetto serra		
13.	Intensità energetica		
14.	Trasporti – Volume del trasporto di merci rispetto al PIL		

Fonte: COM(2003) 585 definitivo

6.2.2 Background economico generale

«Divenire l'economia più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁵. L'obiettivo è un miglioramento

⁵ Consiglio Europeo, Lisbona 23 e 24 marzo, Conclusioni della Presidenza.

del benessere, il Prodotto Interno Lordo (PIL) per abitante può essere considerato, *secondo l'indicazione della Commissione Europea*, una buona misura della creazione di benessere o reddito da realizzarsi attraverso due canali: aumento della produttività per lavoratore e della percentuale di popolazione attiva»⁶.

- *Prodotto Interno Lordo (PIL) per abitante*

Con un prodotto interno lordo per abitante (in PPS) pari a 26.860 euro, il Lazio si colloca al 6° posto nel *ranking* nazionale e al 37° posto a livello europeo. Con un indice pari a 114,6 rispetto al dato dell'Europa dei 15 (EU-15 = 100), il Lazio si trova ad avere un prodotto interno lordo per abitante (in PPS) maggiore di circa il 15% rispetto alla media europea (il dato nazionale invece è di circa 3 punti inferiore al dato europeo). Usando questo indicatore in termini tendenziali⁷, il PIL per abitante (in PPS) tra il 1999 e il 2003, del Lazio, ha avuto un aumento del 13%, rispetto alla media europea EU15 (100).

- *Produttività per persona occupata (PIL in PPS⁸ per persona occupata)*

Con una produttività pari a 57.425 euro per occupato, la Regione Lazio, si trova in 4^a posizione su base nazionale e in 33^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 109,6 rispetto al dato dell'Europa dei 15 (EU-15 = 100), il Lazio si trova ad avere una produttività maggiore di circa il 10% rispetto alla media europea (il dato nazionale invece è di solo 3 punti maggiore al rispetto al dato europeo). Rispetto ad una prospettiva temporale, invece, la produttività della Regione Lazio tra il 1999 e il 2003 registra un aumento del 2,9% (contro una variazione del 2,0% del dato nazionale). La dinamica della produttività regionale è positiva ed in linea rispetto a quella della media nazionale. Quanto alla spesa per investimenti: la dinamica regionale è peggiore rispetto alla *performance* media nazionale.

⁶ Ibidem, p. 10.

⁷ Il PIL per abitante in PPS, a causa dell'utilizzo dei prezzi correnti, è concepito per comparazioni spaziali e non temporali.

⁸ Per il calcolo di questo indicatore si utilizza il PIL a prezzi correnti in PPS. Si osserva che a causa dell'utilizzo del PIL in PPS a prezzi correnti, l'indicatore è concepito per comparazioni spaziali e non temporali.

TAB. 6.3 - PIL PER RESIDENTE E PRODUTTIVITÀ PER OCCUPATO, LAZIO (VALORI ASSOLUTI IN PPS, INDICI UE-15 = 100)

	PIL pro capite (euro per residente)	PIL pro capite (UE-15 = 100)	Produttività (euro per occupato)	Produttività (UE-15 = 100)
Lazio	26.860	114,6	57.425	109,6
REGIONI DI RIFERIMENTO				
Baden-Württemberg (Germania)	27.396	116,9	54.374	103,8
Cataluña (Spagna)	25.048	106,9	51.643	98,5
Rhône-Alpes (Francia)	23.216	99,1	56.419	107,7
Lombardia	30.377	129,7	62.089	118,5
Centro (Italia)	25.343	108,2	54.816	104,6
ITALIA	22.796	97,3	54.074	103,2
Unione Europea (15 paesi)	23.428	100,0	52.405	100,0

Fonte: Elaborazione Esec su dati Eurostat (ESA95 – European System of Accounts, Population Census Projection)

- *Indice dei prezzi*

L'Italia con un indice del livello dei prezzi pari a 99,4 risulta in linea con il dato medio dell'Europa dei 15.

TAB. 6.4 - LIVELLO DEI PREZZI, 2003 (INDICI UE-15 = 100)

Nazione	UE-15 = 100
Austria	98,7
Belgio	101,5
Danimarca	134,8
Finlandia	120,8
Francia	105,1
Germania	100,8
Grecia	82,1
Irlanda	120,9
Italia	99,4
Lussemburgo (Granducato)	98,9
Olanda	103
Portogallo	82,4
Spagna	84,8
Svezia	117,8
Regno Unito	100,1
Unione Europea (15 paesi)	100

Fonte: Eurostat

- *Investimenti del settore privato*

L'Italia con una percentuale di investimenti del settore privato pari al 18% del PIL, si trova in 6^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 106,5, rispetto al dato UE-15 (UE-15=100), l'Italia si trova ad avere una percentuale di spesa per investimenti del settore privato superiore, per circa il 6,5%, rispetto alla media europea.

Gli investimenti del settore privato rappresentano la quasi totalità della spesa in investimenti a livello nazionale, la differenza maggiore si riscontra per la Grecia (circa 4 punti).

TAB. 6.5 - INVESTIMENTI DEL SETTORE PRIVATO E TOTALE INVESTIMENTI (VALORI IN PERCENTUALE DEL PIL, INDICI UE-15 = 100)

Nazione	Totale investimenti (% del PIL)	Investimenti settore privato (% del PIL)	Investimenti settore privato (UE15=100)	Differenza
Austria	21,5	20,1	119,6	1,4
Belgio	17,2	17,2	102,4	0
Danimarca	19,6	17,7	105,4	1,9
Finlandia	18,0	15,2	90,5	2,8
Francia	—	15,8	94,0	—
Germania	18,4	16,2	96,4	2,2
Grecia	25,3	21,2	126,2	4,1
Irlanda	23,0	19,2	114,3	3,8
ITALIA	18,7	17,9	106,5	0,8
Lussemburgo (Granducato)	—	16,9	100,6	—
Olanda	19,4	15,9	94,6	3,5
Portogallo	21,4	19,8	117,9	1,6
Spagna	27,0	23,6	140,5	3,4
Svezia	15,9	12,9	76,8	3
Regno Unito	—	14,3	85,1	—
Unione Europea (15 paesi)	—	16,8	100,0	—

Fonte: Elaborazione EseC su dati Eurostat

- *Spesa per investimenti*

La Regione Lazio con una quota di spesa in investimenti pari al 15,5% del PIL, si trova in 19^a posizione, a livello nazionale, e in 134^a posizione, a livello europeo.

Rispetto ad una prospettiva temporale la spesa in investimenti della Regione Lazio, tra il 1999 e il 2003, registra una contrazione del 10,2% (il dato nazionale è sostanzialmente stazionario).

TAB. 6.6 - TOTALE INVESTIMENTI, 2003, LAZIO (VALORI IN PERCENTUALE DEL PIL, INDICI UE-15 = 100)

	% del PIL
Lazio	15,5
REGIONI DI RIFERIMENTO	
Baden-Württemberg (Germania)	18,1
Cataluña (Spagna)	25,5
Rhône-Alpes (Francia)	–
Lombardia	17,3
Centro (Italia)	16,7
ITALIA	18,7
Unione Europea (15 paesi)	–

Fonte: Elaborazione Esec su dati Eurostat

6.2.3 Occupazione

Il Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000 (e di Stoccolma nel 2001) considerano di fondamentale importanza l'osservazione della partecipazione al mercato del lavoro. La necessità della crescita della partecipazione (in particolar modo femminile e dei lavoratori anziani) sembra basarsi sulla bocciatura dei modelli basati sulla famiglia, tipici della cornice mediterranea, ancora fortemente basati sul lavoro del capofamiglia. Il Consiglio fissa come obiettivo per il 2010 il raggiungimento del target del 70% di partecipazione complessiva al mercato del lavoro, 60% per il genere femminile e 50% per i lavoratori anziani.

- *Tasso di occupazione*⁹

Con un tasso di occupazione totale pari al 55,9%, la Regione Lazio raggiunge la 14^a posizione su base nazionale e la 189^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 87,1 rispetto al dato dell'Europa dei 15 (UE-15 = 100), il Lazio ha un tasso di occupazione totale inferiore di circa il 12,9% rispetto alla media europea (il dato nazionale è 12,6 punti sotto il dato europeo). Rispetto ad una prospettiva temporale, il tasso di occupazione totale della Regione Lazio, tra il 1999 e il 2003, registra un aumento dell'8,5% (contro una variazione del 6,5% del dato nazionale e del 3,2% del dato europeo). La dinamica regionale è dunque positiva e superiore rispetto alla *performance* sia nazionale sia europea.

- *Tasso di occupazione femminile*

La Regione, con un tasso di occupazione femminile pari al 42,1%, si trova in 14^a posizione su base nazionale e in 187^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 75,2 rispetto al dato europeo (UE-15 = 100), il Lazio si trova ad avere un tasso di occupazione femminile inferiore di circa il 25% rispetto alla media europea (il dato nazionale si pone 24 punti sotto il dato europeo). Rispetto ad una prospettiva temporale, il tasso di occupazione femminile del Lazio, tra il 1999 e il 2003, registra un aumento del 14,7% (contro una variazione dell'11,5% del dato nazionale e del 6,3% del dato europeo). La dinamica regionale è dunque migliore sia rispetto al tasso di occupazione totale sia alla media europea.

⁹ Il tasso di occupazione misura la partecipazione al mercato del lavoro attraverso il rapporto tra il numero di occupati aventi tra i 15 e i 64 anni di età e la popolazione complessiva relativa alla stessa classe di età. La definizione di occupati è quella utilizzata dalla EU LFS - Labour Force Survey, dove la popolazione occupata è costituita dalle persone che nella settimana di riferimento hanno svolto una qualsiasi attività lavorativa retribuita per almeno un'ora, o che pur non avendo lavorato hanno un lavoro da cui sono temporaneamente assenti.

TAB. 6.7 - TASSO DI OCCUPAZIONE, 15-64, LAZIO (VALORI IN PERCENTUALE, INDICI UE-15 = 100)

	Totale (%)	Totale (UE-15 = 100)	Femmine (%)	Femmine (UE-15 = 100)
Lazio	55,9	87,1	42,1	75,2
REGIONI DI RIFERIMENTO				
Baden-Württemberg (Germania)	69,8	108,7	63,3	113,0
Cataluña (Spagna)	66,3	103,3	54,3	97,0
Rhône-Alpes (Francia)	64,6	100,6	57,8	103,2
Lombardia	63,9	99,5	52,4	93,6
Centro (Italia)	59,2	92,2	46,9	83,8
ITALIA	56,1	87,4	42,7	76,3
Unione Europea (15 paesi)	64,3	100,0	56,0	100,0

Fonte: Elaborazione EseC su dati Eurostat (EU LFS – Labour Force Survey)

● *Il tasso di occupazione lavoratori anziani*¹⁰

La Regione Lazio con un tasso di occupazione relativo ai lavoratori anziani pari a 36,3%, si trova in 2^a posizione, su base nazionale, e in 137^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 87,3 rispetto al dato dell'UE-15 (UE-15 = 100), il Lazio ha un tasso di occupazione relativa agli anziani inferiore di circa il 13% rispetto alla media europea (il dato nazionale si attesta a 28 punti sotto il dato europeo). Rispetto ad una prospettiva temporale, il tasso di occupazione dei lavoratori anziani della Regione Lazio tra il 1999 e il 2003 registra un aumento del 5,5% (rispetto ad una variazione del 9,8% del dato nazionale e del 12,7% del dato europeo): si osserva pertanto una dinamica regionale, in miglioramento, tuttavia peggiore rispetto alla media europea.

La Regione Lazio con un tasso di occupazione femminile relativo alle lavoratrici anziane pari a 21,8%, si trova in 7^a posizione su base nazionale e in 166^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 68,1 rispetto al dato dell'UE-15 (UE-15=100), il Lazio si trova ad avere un tasso di occupazione relativa alle lavoratrici anziane inferiore di circa il 32% rispetto alla media europea (il dato nazionale è di oltre 42 punti inferiore rispetto al dato europeo).

¹⁰ Il tasso di occupazione lavoratori anziani è il rapporto tra il numero di occupati aventi tra i 55 e i 64 anni di età e la popolazione complessiva relativa alla stessa classe di età.

Rispetto ad una prospettiva temporale, il tasso di occupazione femminile per le lavoratrici anziane della Regione Lazio, tra il 1999 e il 2003, registra un aumento del 17,2% (rispetto ad una variazione del 23,3% del dato nazionale e del 18,5% del dato europeo). La dinamica regionale è dunque in miglioramento, seppur peggiore rispetto a quella del dato medio nazionale ed europeo.

TAB. 6.8 - TASSO DI OCCUPAZIONE, 55-64, LAZIO (VALORI IN PERCENTUALE, INDICI UE-15 = 100)

	Totale (%)	Totale (UE-15 = 100)	Femmine (%)	Femmine (UE-15 = 100)
Lazio	36,3	87,3	21,8	68,1
REGIONI DI RIFERIMENTO				
Baden-Württemberg (Germania)	46,0	110,6	35,7	111,6
Cataluña (Spagna)	47,1	113,2	29,1	90,9
Rhône-Alpes (Francia)	33,7	81,0	27,4	85,6
Lombardia	25,7	61,8	15,4	48,1
Centro (Italia)	33,4	80,3	21,9	68,4
ITALIA	30,3	72,8	18,5	57,8
Unione Europea (15 paesi)	41,7	100,0	32,2	100,0

Fonte: Elaborazione Esec su dati Eurostat (EU LFS – Labour Force Survey)

6.2.4 Ricerca e innovazione

La letteratura conferma la causalità diretta tra formazione, spesa in ricerca e sviluppo e crescita economica. Un livello di istruzione secondario è generalmente considerato il minimo livello necessario per una adeguata partecipazione lavorativa (o formativa di tipo continuo/superiore) in una società basata sulla conoscenza. Auspicabile, ovviamente, è un incremento della percentuale della popolazione con livelli di formazione superiore, date le maggiori possibilità occupazionali, soprattutto se in materie scientifiche. Il Consiglio Europeo fissa come obiettivo, per il 2010, che l'85% della popolazione con età 20-24 abbia acquisito un titolo di istruzione secondaria e un incremento del 15% dei laureati in materie scientifiche.

La spesa in ricerca e sviluppo comprende quella effettuata dalle imprese, dagli Istituti di formazione superiore, dallo Stato e dal settore no profit. In merito a questa variabile l'obiettivo, per il 2010, è il 3% del PIL (due terzi dei quali proveniente dalle imprese).

- *Popolazione (20-24 anni) con livello di istruzione almeno secondario*

L'Italia con una quota di popolazione, compresa tra i 20 e i 24 anni, con un titolo di studio di livello almeno secondario, pari al 71%, si trova in 13^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 96,1, rispetto al dato dell'UE-15 (UE-15=100), l'Italia si trova ad avere una quota di popolazione (20-24), avente raggiunto una formazione almeno secondaria, inferiore per circa il 4% rispetto alla media europea.

TAB. 6.9 - POPOLAZIONE 20-24 ANNI CON UN TITOLO DI STUDIO DI LIVELLO ALMENO SECONDARIO (VALORI IN PERCENTUALE, INDICI UE-15 = 100)

	%	UE-15 = 100
Austria	84,2	113,9
Belgio	81,2	109,9
Danimarca	76,2	103,1
Finlandia	85,3	115,4
Francia	80,4	108,8
Germania	72,5	98,1
Grecia	81,7	110,6
Irlanda	85,1	115,2
Italia	71,0	96,1
Lussemburgo (Granducato)	72,7	98,4
Olanda	75,0	101,5
Portogallo	47,9	64,8
Spagna	62,2	84,2
Svezia	85,8	116,1
Regno Unito	78,7	106,5
Unione Europea (15 paesi)	73,9	100,0

Fonte: Eurostat (EU LFS - Labour Force Survey)

- *Spesa in ricerca e sviluppo*

La Regione Lazio con una spesa in ricerca e sviluppo pari all'1,89% del PIL, si trova in 1^a posizione su base nazionale e in 36^a posizione a livello europeo. Con un indice pari a 96,9 rispetto al dato dell'Europa dei 15 (UE-15 = 100), il Lazio si trova ad avere una spesa in ricerca e sviluppo inferiore del 3% rispetto alla media europea (il dato nazionale si attesta oltre 43 punti sotto il dato europeo). Rispetto ad una prospettiva temporale, la per-

centuale della spesa in ricerca e sviluppo della Regione Lazio, tra il 1999 e il 2003, registra una contrazione del 3,1% (contro l'incremento dell'8,8% del dato nazionale e del 2,6% del dato europeo). Si osserva dunque una dinamica regionale negativa ed una dinamica positiva del dato nazionale ed europeo.

TAB. 6.10 - RICERCA E SVILUPPO, LAZIO (VALORI IN PERCENTUALE DEL PIL, INDICI UE-15 = 100)

	% del PIL	UE-15 = 100
Lazio	1,9	96,9
REGIONI DI RIFERIMENTO		
Baden-Württemberg (Germania)	3,9	199,0
Cataluña (Spagna)	1,3	65,1
Rhône-Alpes (Francia)	2,6	133,8
Lombardia	1,2	61,5
Centro (Italia)	1,4	72,8
Italia	1,1	56,9
Unione Europea (15 paesi)	1,9	100,0

Fonte: Elaborazione EseC su dati Eurostat

6.2.5 Coesione sociale

La dimensione sociale è considerata uno dei tre pilastri di una strategia di sviluppo sostenibile. I Consigli europei di Lisbona (2000) e di Laeken (2001) portano avanti l'idea che le politiche sociali hanno un ruolo più ampio di quello tradizionalmente attribuito. «Non solo servono per ridurre l'esclusione sociale ma possono anche contribuire ad una migliore performance, ad esempio migliorando la capacità di un'economia di adattarsi ai cambiamenti economici, sociali ed industriali favorendo la combinazione di flessibilità e sicurezza nel mondo del lavoro»¹¹. Proprio l'occupazione (e quindi il contrasto alla disoccupazione) è riconosciuto come uno degli strumenti principali di inclusione sociale. Gli stati europei vengono incentivati ad implementare politiche sia attive (e preventive), che passive: anti-

¹¹ European Commission, Directorate-General For Economic And Financial Affairs (2005), p. 29.

cipazione dei bisogni, assistenza nella ricerca del lavoro, formazione personalizzata, servizi sociali a facilitazione dell'inclusione, contributi contro la povertà, ecc.

- *Popolazione a rischio di povertà*¹²

L'Italia con una percentuale del 19%, si trova in 3^a posizione a livello europeo, insieme con la Spagna e il Portogallo. Con un indice pari a 126,7 rispetto al dato dell'Europa dei 15 (UE-15 = 100), l'Italia si trova ad avere una percentuale di popolazione a rischio di povertà superiore, per circa il 27%, rispetto al dato medio europeo.

TAB. 6.11 - QUOTA PERCENTUALE DI POPOLAZIONE A RISCHIO DI POVERTÀ DOPO I TRASFERIMENTI SOCIALI, 2003 (QUOTA %, INDICI UE-15 = 100)

Nazione	%	UE-15 = 100
Austria	13	86,7
Belgio	15	100,0
Danimarca	12	80,0
Finlandia	11	73,3
Francia	12	80,0
Germania	12	80,0
Grecia	21	140,0
Irlanda	20	133,3
Italia	19	126,7
Lussemburgo (Granducato)	10	66,7
Olanda	12	80,0
Portogallo	19	126,7
Spagna	19	126,7
Svezia	11	73,3
Regno Unito	18	120,0
Unione Europea (15 paesi)	15	100,0

Fonte: Elaborazione ESeC su dati Eurostat (European Community Household Panel - ECHP; Income and Living Conditions - EU-SILC)

¹² L'indicatore rappresenta la quota di persone con un reddito disponibile al di sotto della soglia a rischio di povertà definita come il 60% del reddito mediano disponibile (dopo i trasferimenti sociali).

- *Disoccupazione di lungo periodo*¹³

La Regione Lazio con una percentuale del 5,7%, si trova in 8^a posizione su base nazionale e in 33^a posizione a livello europeo. Rispetto ad una prospettiva temporale il tasso di disoccupazione di lungo periodo della Regione Lazio, tra il 1999 e il 2003, registra una contrazione del 28,7% (il dato nazionale registra una contrazione pari al 28,3%). Da ciò risulta una contrazione dei tassi di disoccupazione di lungo periodo con una dinamica regionale negativa simile a quella osservata a livello nazionale.

TAB. 6.12 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE DI LUNGO PERIODO, LAZIO (VALORI IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE ATTIVA, INDICI UE-15 = 100)

	%	UE-15 = 100
Lazio	5,7	167,4
REGIONI DI RIFERIMENTO		
Baden-Württemberg (Germania)	2,4	70,7
Cataluña (Spagna)	3,9	114,7
Rhône-Alpes (Francia)	2,3	68,5
Lombardia	1,3	36,8
Centro (Italia)	3,7	107,2
ITALIA	5,0	146,7
Unione Europea (15 paesi)	3,3	100,0

Fonte: Elaborazione ESeC su dati Eurostat (EU LFS - Labour Force Survey)

- *Dispersione regionale dell'occupazione*¹⁴

L'Italia con una dispersione regionale pari a 17 (30 per il genere femminile) si trova in 1^a posizione a livello europeo. Rispetto alla graduatoria europea l'Italia precede la Spagna, che registra una eterogeneità regionale inferiore di circa il 50% sia per l'occupazione complessiva sia per quella femminile.

¹³ Il tasso di disoccupazione di lungo periodo rappresenta la quota della popolazione attiva disoccupata da almeno 12 mesi. L'Europa presenta forti squilibri regionali della disoccupazione di lungo periodo, caratteristica endemica di aree dell'unione.

¹⁴ La dispersione regionale dell'occupazione (all'interno dei diversi Stati) viene misurata attraverso il coefficiente di variazione percentuale del tasso di occupazione (assume valore pari a 0 quando il tasso di occupazione è uguale per tutte le regioni e cresce in funzione della loro differenza).

TAB. 6.13 - DISPERSIONE REGIONALE, PER PAESE, DEL TASSO DI OCCUPAZIONE (15-64), UE-15

	Totale	Femmine
Austria	2,9	3,8
Belgio	7,7	9,1
Danimarca	-	-
Finlandia	6,1	6,7
Francia	7,2	8,9
Germania	6	5,7
Grecia	3,2	6,5
Irlanda	-	-
ITALIA	17	29,7
Lussemburgo (Granducato)	-	-
Olanda	2,3	3,2
Portogallo	3,9	6,3
Spagna	9	14,5
Svezia	4,3	4,8
Regno Unito	6,1	6,7
Unione Europea (15 paesi)	11,9	19,1

Fonte: Eurostat (EU LFS - Labour Force Survey)

6.3. Il Lazio e le regioni strutturalmente omogenee

6.3.1 La Metodologia di analisi BCRA-PSG (Bilevel Comparative Regional Analysis - Performances in Structural Grid)

Le analisi di *benchmark* o comparative in ambito di analisi territoriale considerano le unità statistiche (e.g. le regioni) come equivalenti. Di fatto, a causa del disegno amministrativo, le differenti unità non sarebbero tra loro comparabili da un punto di vista statistico. Pertanto constatata l'impossibilità di una comparazione tra unità amministrative, dato il tessuto troppo eterogeneo, e data l'inadeguatezza delle strategie tipicamente usate per superare tale problema, si è pensato di adottare una strategia alternativa: un'analisi bifase, che attraverso una duplice classificazione prima di tipo strutturale e poi sulla base del risultato, favorisce l'individuazione di unità

amministrative effettivamente confrontabili (omogenee), per poi passare ad un confronto di performance tra unità all'interno delle singole celle della griglia strutturale (BCRA-PSG).

L'analisi seguente farà particolare riferimento alla cella della griglia strutturale contenente la Regione Lazio.

6.3.2 Classificazione «strutturale» delle unità regionali: urbanizzazione, base occupazionale complessiva e specializzazione terziaria

L'idea è stata quella di predisporre una *griglia*, costruita sulla base di tre variabili di struttura: il *grado di urbanizzazione*, la *dotazione occupazionale* e l'*attività economica*, al fine di filtrare le regioni ed ottenere così aree europee omogenee. Sulla base di questi tre fattori si possono identificare¹⁵ diverse aree omogenee:

- *aree di dimensione medio-grande:*
 - area con ampia base occupazionale ed elevata terziarizzazione;
 - area con ampia base occupazionale terziario industriale;
 - area con base occupazionale media e livello di terziarizzazione medio-alto: rappresentata da 17 regioni non contigue: Andalusia, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Darmstadt, Danimarca, Düsseldorf, Emilia-Romagna, Köln, Lazio, Norte, Oberbayern, Piemonte, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Stuttgart, Veneto. Le regioni di questo gruppo hanno una dotazione occupazionale compresa tra il 1,7 e i 3 milioni di occupati, una densità sempre inferiore ai 1.000 abitanti per km² e una specializzazione terziaria compresa tra il 50% e l'80% circa;
- *aree urbane:*
 - area urbana ad elevatissima densità e terziarizzazione;
 - area urbana ad elevate densità e terziarizzazione;
 - area urbana con densità e terziarizzazione medio-alta;
- *altre aree a limitata base occupazionale.*

¹⁵ Rispetto al problema di classificazione si è scelto un taglio del dendogramma tale da consentire l'identificazione di un'area sufficientemente omogenea per le regioni a base occupazionale media. La tecnica di analisi dei cluster utilizzata è di tipo gerarchico.

TAB. 6.14 - SINOTTICA STRUTTURALE

	Grado di urbanizzazione (abitanti per km2)	Occupati (unità)	Specializzazione terziaria (%)
Regioni a partecipazione intermedia e buona situazione economica generale			
Darmstadt (Germania)	505	2.012.400	76
Emilia-Romagna	188	1.990.000	61
Lazio	306	2.275.100	79
Oberbayern (Germania)	239	2.319.700	72
Piemonte	171	1.903.600	62
Stuttgart (Germania)	378	2.113.000	60
Veneto	262	2.116.500	58
Regioni a elevata partecipazione al mercato del lavoro e a situazione economica intermedia			
Danimarca	125	2.785.000	74
Regioni a partecipazione e situazione economica intermedia			
Cataluña (Spagna)	204	3.050.900	61
Comunidad de Madrid (Spagna)	703	2.643.300	76
Comunidad Valenciana (Spagna)	187	1.745.800	59
Düsseldorf (Germania)	992	2.565.700	73
Köln (Germania)	589	2.081.700	75
Provence-Alpes-Côte d'Azur (Francia)	149	1.722.000	80
Rhône-Alpes (Francia)	134	2.406.200	69
Regioni a elevata partecipazione al mercato del lavoro e a situazione economica minimale			
Norte (Portogallo)	174	1.706.600	48
Regioni a partecipazione e situazione economica minimale			
Andalucia (Spagna)	86	2.445.600	65
Intervallo	< 992	1.706.600 - 3.050.900	48 - 80

Fonte: Eurostat

6.3.3 Riduzione delle variabili della short list

La ricerca dei *pilastri* sui quali si strutturano i differenti sistemi regionali di welfare, usando l'analisi fattoriale, comporta una lieve perdita di informazione. Nell'analisi che segue il metodo è volto a cercare di sintetizzare le sette variabili di partenza¹⁶ in due sole componenti:

- il primo fattore sembra cogliere la dimensione del «lavoro e della coesione sociale»;
- il secondo fattore, invece, sembra ben rappresentare la «la situazione economica generale».

6.3.4 Classificazione sulla base dei risultati di performance

Sulla base di questi due fattori emergono delle macroaree descritte dagli stessi profili:

- Area a partecipazione intermedia e ottima situazione economica;
- Area a partecipazione intermedia e buona situazione economica;
- Area ad elevata partecipazione al mercato del lavoro e a situazione economica intermedia;
- Area a partecipazione e situazione economica intermedia;
- Area ad elevata partecipazione al mercato del lavoro e a situazione economica minimale;
- Area ad partecipazione intermedia e situazione economica minimale;
- Area a partecipazione e situazione economica minimale.

Il Lazio, rispetto a questa classificazione si trova insieme ad altre 31 regioni europee nel gruppo delle regioni a partecipazione intermedia e buona situazione economica generale. Quest'area non contigua è formata da regioni italiane, tedesche, irlandesi e del Benelux. Si tratta in particolare di: Darmstadt, Drenthe, Emilia-Romagna, Flevoland, Friesland, Friuli-Venezia Giulia, Gelderland, Lazio, Liguria, Limburg (NL), Lombardia, Noord-Brabant, Noord-Holland, Oberbayern, Overijssel, Piemonte, Prov. Antwer-

¹⁶ PIL per abitante, Tasso di occupazione totale (15-64), Tasso di occupazione totale (55-64), Tasso di occupazione femminile (15-64), Tasso di occupazione femminile (55-64), Tasso di disoccupazione di lunga durata, Produttività per occupato.

TAB. 6.15 - PERFORMANCES

	PIL pro capite (euro per residente)	Produttività (euro per occupato)	Tasso di occupazione, 15-64 (%)	Tasso di occu- pazione, 15-64, Femmine (%)	Tasso di oc- cupazione, 55-64 (%)	Tasso di occu- pazione, 55-64, Femmine (%)	Tasso di disoccu- pazione di lungo periodo (%)
Lazio	26.860	57.425	55,9	42,1	36,3	21,8	5,7
REGIONI DI RIFERIMENTO							
Baden-Württemberg (Germania)	27.396	54.374	69,8	63,3	46,0	35,7	2,4
Cataluña (Spagna)	25.048	51.643	66,3	54,3	47,1	29,1	3,9
Rhône-Alpes (Francia)	23.216	56.419	64,6	57,8	33,7	27,4	2,3
Lombardia	30.377	62.089	63,9	52,4	25,7	15,4	1,3
Centro (Italia)	25.343	54.816	59,2	46,9	33,4	21,9	3,7
ITALIA	22.796	54.074	56,1	42,7	30,3	18,5	5,0
Unione Europea (15 paesi)	23.428	52.405	64,3	56,0	41,7	32,2	3,3
(UE-15 = 100)							
Lazio	114,6	109,6	87,1	75,2	87,3	68,1	167,4
REGIONI DI RIFERIMENTO							
Baden-Württemberg (Germania)	116,9	103,8	108,7	113,0	110,6	111,6	70,7
Cataluña (Spagna)	106,9	98,5	103,3	97,0	113,2	90,9	114,7
Rhône-Alpes (Francia)	99,1	107,7	100,6	103,2	81,0	85,6	68,5
Lombardia	129,7	118,5	99,5	93,6	61,8	48,1	36,8
Centro (Italia)	108,2	104,6	92,2	83,8	80,3	68,4	107,2
ITALIA	97,3	103,2	87,4	76,3	72,8	57,8	146,7
Unione Europea (15 paesi)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurostat

pen, Prov. Brabant Wallon, Prov. Limburg (B), Prov. Oost-Vlaanderen, Prov. Vlaams Brabant, Prov. West-Vlaanderen, Provincia Autonoma Bolzano-Bozen, Provincia Autonoma Trento, Salzburg, Southern and Eastern, Stuttgart, Toscana, Utrecht, Veneto, Zeeland, Zuid-Holland.

6.3.5 Confronto tra le performance delle regioni appartenenti alla cella della griglia strutturale contenente la Regione Lazio

Considerando ora le 16 regioni omogenee al Lazio (paragrafo 6.3.1) da un punto di vista strutturale, e osservandole rispetto a: situazione economica, occupazione e coesione sociale, emerge che il Lazio si trova nel gruppo di regioni che ottiene le *performances* migliori; infatti:

- sei regioni restano classificate nello stesso gruppo del Lazio (a partecipazione intermedia e buona situazione economica generale): Darmstadt, Emilia-Romagna, Oberbayern, Piemonte, Stuttgart e Veneto;
- la Danimarca si colloca nel gruppo a elevata partecipazione al mercato del lavoro e a situazione economica intermedia;
- le regioni Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Düsseldorf, Köln, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes si collocano nel gruppo a partecipazione e situazione economica intermedia;
- Norte fa parte del gruppo a elevata partecipazione al mercato del lavoro e a situazione economica minimale;
- l'Andalucía invece si colloca nel gruppo più arretrato a partecipazione e situazione economica minimale.

6.4 Conclusioni

L'analisi comparativa proposta nel presente capitolo ha consentito una classificazione del Lazio rispetto ad aree regionali europee omogenee. Il risultato dell'analisi appare promettente per la favorevole posizione occupata dal Lazio.

La prima classificazione operata sulla base di tre indicatori: grado di urbanizzazione, la dotazione occupazionale (in termini assoluti), attività economica, ha favorito l'individuazione di sette aree ed in particolare la collocazione del Lazio tra le regioni con base occupazionale media e livello di terziarizzazione medio-alto. Sulla base della seconda classificazione, deri-

vante dall'individuazione di 2 indicatori sintetici (piano fattoriale) a partire dai 7 indicatori della *short list* europea, il Lazio risulterebbe ad confrontabile con 31 regioni europee classificate come regioni a partecipazione intermedia e buona situazione economica generale.

Dall'analisi comparativa all'interno delle unità appartenenti alla stessa cella della griglia strutturale il Lazio appare nel gruppo di regioni che ottiene le *performances* migliori.

Bibliografia

- Andersson K., Petzold M., Sonesson C., Lonnroth K., Carlsten A. (2006), *Do Policy Changes in the Pharmaceutical Reimbursement Schedule Affect Drug Expenditure?*, «Health Policy», 79, pp. 231-243.
- Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Roma.
- Buti M., Eijffinger S.C.W., Franco D. (2003) *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, CEPR Discussion Paper 3692.
- COM (2003) 585 definitivo, *Gli indicatori strutturali*, Bruxelles.
- COM (2005) 24, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2005), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2006), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Commissione Europea, Directorate-General For Economic And Financial Affairs (2005), *The Economic Costs of non-Lisbon, A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-type Reforms, European Economy*, «Occasional Papers», 16, Bruxelles.
- Dafny, L. (2005), *How do Hospitals Respond to Price Changes?*, «American Economic Review», 95, pp. 1525-1547
- Delebarre M. (ottobre-dicembre 2006), *The Ball is Now in the Court of the Cities and Regions*, Regions & Cities of Europe, «Newsletter of the Committee of the Regions», 53.
- Eurostat (2003), General and Regional Statistics, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [febbraio, 2007]. Dati.
- Eurostat (2006), European Regional and Urban Statistics - Reference Guide, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [giugno, 2007].
- Eurostat (2006), Regions: Statistical yearbook 2006, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [aprile, 2007].
- Eurostat (2007), Eurostat Structural Indicators, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [febbraio, 2007]. Dati.
- Eurostat (2007), Eurostat Structural Indicators, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [febbraio, 2007]. Metadati.
- Eurostat (2007), Eurostat Structural Indicators, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [febbraio, 2007]. Profilo di qualità.
- Eurostat (2007), RAMON. [Online]. Disponibile: <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/> [2007, giugno]. Metadati.

- Eurostat (2007), Update of the Statistical Annex to the 2007 Annual Progress Report from the Commission to the Spring European Council Structural Indicators, Statistical Office of the European Communities. [Online]. Disponibile: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [giugno, 2007].
- Fedeli S. (2007), *La situazione debitoria e sanitaria reale delle regioni, formazione dei deficit e loro copertura*, mimeo, Università «La Sapienza» di Roma.
- Fiorani G., Meneguzzo M., Danese A. (2007), *I piani regionali di rientro e risanamento. Analisi comparata e aspetti di fattibilità*, «Rapporto CEIS Sanità 2007», pp. 90-107.
- Gastaldi, F., Giuriato L., Rapallini C. (2007), *Teoria e pratica delle regole fiscali per gli enti locali: l'applicazione del Patto di Stabilità Interno 2007-2010 agli enti locali della Regione Lazio*, Quaderno 1/2007.
- Hübner D. (marzo 2005), *A New Partnership with the Regions for Growth and Jobs*, Conference «Cohesion and the Lisbon Agenda: The Role of the Regions», [Online]. Disponibile: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/132&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- IFEL-REF (2007), *Economia e Finanza Locale. Rapporto 2007*, Roma.
- ISAE (2007), *Finanza pubblica e istituzioni*, Roma.
- Kopits, G., Symansky S. (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper n. 162.
- Kopits, G. (2001), *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, in Banca d'Italia (2001), pp. 59-84.
- Mercuri, M.C. (2005), *Il Patto di Stabilità Interno*, in ISAE, IRES, IRPET «La Finanza Locale in Italia - Rapporto 2005», Franco Angeli, Milano, pp. 109-129.
- Okunade A., Suraratdecha C. (2006), *The Pervasiveness of Pharmaceutical Expenditure Inertia in the OECD Countries*, «Social Science and Medicine», 63, pp. 225-238.
- Paradiso M., Piasini L., Tancioni M. (2007), *Sanità privata vs. pubblica: il caso dell'assistenza ospedaliera*, mimeo, Università di Bari.
- Parlamento Europeo, *Consiglio europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000*, Conclusioni della presidenza. [Online]. Disponibile: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.
- Patrizzii, V., Rapallini C., Zito G. (2006), *I 'patti' di stabilità interni*, «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», anno LXV, fasc. 1-2006, pp. 156-189.
- Piacenza M., Turati G., Vannoni D. (2007), *Hospital Industry Restructuring and Input Substitutability: Evidence from a Sample of Italian Hospitals*, wp Siep.
- Polistena B., Ratti M., Spandonaro F. (2007), *Determinanti dell'evoluzione della spesa sanitaria*, «Rapporto CEIS Sanità 2007», pp. 60-69.
- Senato della Repubblica (2006), *Relazione della Commissione d'inchiesta su-ll'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale*, Roma.
- Senato della Repubblica, Servizio Bilancio (2005), *Nota di lettura*, ottobre, n. 165.
- Turati G. (2003), *L'evoluzione della spesa, del finanziamento, dei disavanzi e degli interventi di ripiano nelle gestioni della sanità regionale italiana*, «Politiche sanitarie», 3.
- UE, Politica regionale, Nota sintetica (2006), Regioni e città per la crescita e l'occupazione: una rassegna dei regolamenti 2007-2013 per la politica di coesione e la politica regionale, *Inforegio*. [Online]. Disponibile: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo_it.pdf.
- Unione Province Italiane (2005), *Le Province dal 2000 al 2005*, Napoli.

Gli autori

ALESSANDRA CEPARULO, assegnista di ricerca, Dipartimento di Economia Pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

MARCELLO DEGNI, responsabile del Servizio Studi, Sviluppo Lazio S.p.A.

GIUSEPPE EUSEPI, professore associato di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

SILVIA FEDELI, professore ordinario di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

ALESSANDRO FONTANA, collaboratore dell'unità operativa Finanza pubblica dell'ISAE.

GIAIME GABRIELLI, ricercatore Servizio Studi, Sviluppo Lazio SpA.

FRANCESCA GASTALDI, professore associato di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

LUISA GIURIATO, ricercatore in Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

PAOLO LIBERATI, professore associato di Scienza delle Finanze, Università «Carlo Bo» di Urbino.

ANDREA MORGIA, ricercatore Servizio Studi, Sviluppo Lazio SpA.

ELISABETTA PALADINI, ricercatore Servizio Studi, Sviluppo Lazio SpA.

ANTONIO PEDONE, professore ordinario di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

CHIARA RAPALLINI, ricercatore in Scienza delle finanze, Dipartimento di Studi sullo Stato, Università degli Studi di Firenze.

VINCENZO RUSSO, professore ordinario di Scienza delle finanze, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

MASSIMILIANO TANCIONI, professore aggregato di Econometria, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

FLAVIO VERRECCHIA, dottore di ricerca in Scienze statistiche, economiche e sociali, Dipartimento di Economia pubblica, Facoltà di Economia, Università degli Studi «La Sapienza» di Roma.

Finito di stampare
nel mese di dicembre 2007
dalla Tipografia O.GRA.RO.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

rapporti

È nella democrazia del bilancio il fondamento di una democrazia aperta al controllo del cittadino sulle scelte pubbliche. I governi regionali, non meno di quelli centrali, devono cioè essere sottoposti ad una norma democratica di verifica del loro operato: il che non significa ridurre all'impotenza il decisore politico, ma soltanto rendere chiari a tutti l'indirizzo e le conseguenze delle sue scelte.

Il Rapporto sulla finanza locale del Lazio si muove in questa direzione: è uno strumento di conoscenza, e per certi versi di verifica, delle scelte finanziarie della nostra Regione. Un nuovo punto di osservazione, che mette a fuoco la realtà degli enti locali: analizzandone la dinamica di entrate e spese, l'evoluzione delle basi imponibili e gli interventi nei diversi settori di spesa, sia ordinaria sia di investimento.

Il Rapporto evidenzia la preponderanza della spesa sanitaria. È in ciò la vera anomalia della finanza regionale, cui molto si chiede ma che poche risorse ha a disposizione: anche in una Regione come il Lazio, che è seconda per contributo al prodotto interno lordo nazionale.

ISBN 978-88-230-1256-1



€ 10,00